

# Crisis en un nuevo orden mundial

## Un desafío para la acción humanitaria

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)



Una mujer recoge agua en Lafore, Somalia, facilitada por Oxfam & SAACID. Foto: Oxfam Novib

**En 2010, la magnitud de las crisis humanitarias, desde Haití a Pakistán, estuvo a punto de desbordar la capacidad de respuesta del sistema internacional. A pesar de años de reformas, las agencias de la ONU, los donantes y las ONG internacionales (ONGI) tuvieron dificultades para hacer frente a estas crisis. En 2011, la respuesta en Somalia fue de nuevo insuficiente y tardía, desencadenada por la atención de los medios en lugar de por una valoración imparcial y oportuna de las necesidades humanitarias. Al mismo tiempo, la acción humanitaria es más necesaria que nunca. El continuo incremento del número de personas vulnerables, el aumento de los desastres y el hecho de no haber conseguido que los Estados más frágiles se sitúen en la senda del desarrollo incrementarán significativamente las necesidades.**

Los donantes occidentales, las ONGI y la ONU son sólo una parte de la respuesta. Los nuevos donantes y las ONG de todo el mundo ya aportan un porcentaje significativo de la ayuda humanitaria. La futura acción humanitaria dependerá de ellos, pero sobre todo de los gobiernos y la sociedad civil de los países afectados por las crisis. La ONU y las ONGI seguirán siendo fundamentales, pero su aportación se valorará cada vez más en función tanto de su capacidad para complementar y apoyar los esfuerzos de otros actores, como de estimular a todos los actores humanitarios para que respeten los principios de la acción humanitaria.

# Resumen

Hoy en día, decenas de millones de personas sufren en las crisis humanitarias. Sólo en África Oriental, más de 13 millones han tenido que hacer frente a una crisis alimentaria devastadora.

Sin embargo, también hay millones de personas que *ayudan* a sus vecinos, familias y comunidades. En Pakistán, los vecinos, las comunidades y las ONG locales fueron de nuevo los primeros en facilitar ayuda cuando las inundaciones golpearon en 2011, al igual que habían hecho en 2010, mientras las agencias humanitarias a duras penas conseguían atender a los 14 millones de personas que necesitaban ayuda.

## Queda mucho por hacer

Hace veinte años, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconocía, en una resolución aprobada en diciembre de 1991, que eran los países afectados por las crisis, y no las organizaciones internacionales, quienes debían desempeñar el “papel principal en materia de... ayuda humanitaria”<sup>1</sup>; dicha resolución dio un nuevo rumbo a la acción humanitaria y sentó las bases de lo que hoy es la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH).

Desde entonces, la ONU y otras organizaciones han salvado millones de vidas. En 2005, el coordinador del Socorro de Emergencia Jan Egeland impulsó un paquete de reformas para mejorar el liderazgo de la ONU, la coordinación y la financiación de las respuestas de ayuda humanitaria.

Sin embargo, siete años después la acción humanitaria internacional sigue siendo insuficiente o tardía, especialmente cuando las crisis no logran atraer la atención de los medios de comunicación mundiales. Todavía no es capaz de hacer frente a varios “mega-desastres”, como los de Pakistán o Haití, ni a una demanda que se irá incrementando a medida que aumente el número de desastres relacionados con el clima y se resuelvan menos conflictos.

La ONU no ejerce sus labores de liderazgo y coordinación de manera sistemática. Sólo una parte muy pequeña de la ayuda internacional maximiza su impacto trabajando con las organizaciones locales sobre el terreno. Además, en muchos países, el sentimiento de rechazo hacia las organizaciones humanitarias occidentales es cada vez mayor.

En gran medida, el futuro de la acción humanitaria no se encuentra en el Norte, sino en las diferentes autoridades locales, nacionales y regionales, así como en la sociedad civil y las organizaciones religiosas de los países en conflicto y asolados por los desastres. Fortalecer sus capacidades debe ser prioritario para la acción humanitaria, como lo es desde hace años en el ámbito del desarrollo.

*Un desastre que suceda en el transcurso de unas olimpiadas debe provocar el triple de víctimas mortales que un desastre en un día normal para tener las mismas posibilidades de recibir ayuda por parte de los EEUU.*

Banco Mundial (2010)<sup>2</sup>

*En 2009, solo el 1,9 por ciento de los fondos de los gobiernos donantes a las ONG fueron para organizaciones establecidas en países afectados por los desastres.*

Development Initiatives (2011)<sup>3</sup>

*El sector humanitario internacional permanece atrapado en la idea de que necesitamos ser los que salvemos todas las vidas. Como comunidad, no estamos preparados para asumir las nuevas exigencias, cada vez mayores debido al cambio climático. Debemos fortalecer y apoyar a otros actores locales clave que puedan multiplicar la eficacia de nuestro impacto.*

J. Ocharan y M. Delaney (2011)<sup>4</sup>

Actualmente, las capacidades de los países afectados por las crisis difieren enormemente. Algunos Estados son cada vez más eficaces en su preparación y respuesta frente a las emergencias. Son conscientes de su responsabilidad ante los ciudadanos y tienen la voluntad de asumirla. Sin embargo, en casi todas las regiones hay algunos gobiernos que carecen de la capacidad necesaria, o que la utilizan de forma partidista.

La sociedad civil también se caracteriza por una gran diversidad y se ha enfrentado a éxitos y fracasos a la hora de desarrollar sus capacidades. La combinación de un Estado eficaz y una sociedad civil activa no es demasiado frecuente en los países vulnerables a las crisis. Afrontar el desafío que supone desarrollar ambos elementos es fundamental tanto para responder de forma eficaz a las emergencias como para fortalecer la resiliencia de las comunidades frente a los desastres, la violencia y otros posibles impactos.

En este contexto, la ONU y las ONG internacionales (ONGI) serán tan importantes como hasta ahora, pero su aportación cada vez se valorará más en función de cómo complementen y apoyen las capacidades y esfuerzos de los propios países afectados por las crisis.

En algunos países, la intervención de las ONGI seguirá siendo necesaria durante años. Sin embargo, en otros su participación consistirá en trabajar como “mediadores humanitarios”: actuando como facilitadores, dando apoyo y aunando a la sociedad civil local. Para lograrlo, las ONGI - Oxfam entre ellas - se enfrentan a cinco grandes retos para superar las dificultades inherentes a la mejora de la acción humanitaria.

### **Retos clave**

Los desafíos clave para las ONGI son:

- desarrollar las capacidades de los Estados y de la sociedad civil, y al mismo tiempo tomar decisiones difíciles, como la manera de trabajar con Estados cuyas capacidades y nivel de compromiso con los principios humanitarios son muy diferentes y cuya sociedad civil tiene capacidades muy diversas;
- desarrollar resiliencia en las comunidades locales frente a los desastres, el cambio climático, la violencia y los impactos económicos y políticos, y al mismo tiempo mantener la capacidad operativa para responder cuando sea necesario;
- fomentar la defensa de los principios humanitarios por parte de los Estados y otros actores, y a la vez aprender de las organizaciones no occidentales sobre cómo aplicarlos en diferentes contextos, reconociendo que la ética en la acción humanitaria exige defender principios y tomar decisiones difíciles en función de las consecuencias que puedan acarrear las diferentes intervenciones;
- fomentar nuevas fuentes de financiación y de actuación procedentes de las economías emergentes y las empresas privadas, entre otros, y al mismo tiempo fomentar que estos actores respeten los principios humanitarios y den respuesta a las necesidades allí donde se produzcan;
- fortalecer la calidad y la transparencia de las ONGI mediante algún tipo de certificación que acredite la acción humanitaria eficaz, y a la vez reconocer el valor de la diversidad de las organizaciones humanitarias.

Ninguno de estos retos es fácil. Oxfam y otras organizaciones están aprendiendo cómo abordarlos. Llevará años, décadas en algunos lugares, desarrollar una auténtica acción humanitaria mundial, basada en los países afectados por las crisis.

No obstante, de los éxitos y fracasos de las anteriores crisis se pueden extraer algunas lecciones, que se expondrán a continuación. Algunas de ellas serán difíciles de llevar a cabo, pero resultan fundamentales para mejorar la ayuda humanitaria, que suele prestarse en un contexto a menudo peligroso y siempre difícil.

# 1

## Ahora más que nunca

*En 2030, la población mundial habrá aumentado un 33 por ciento, la demanda de agua un 30 por ciento y la demanda de alimentos y energía un 50 por ciento.*

J. Beddington, Asesor científico principal, Gobierno del Reino Unido (2009)<sup>5</sup>

Es probable que la acción humanitaria se vaya haciendo considerablemente más necesaria a medida que estas tres tendencias mundiales se combinen:

- aumento del número de personas expuestas a desastres;
- aumento del número de desastres relacionados con el clima; y
- incapacidad de superar la mayoría de los conflictos y llevar a los Estados frágiles a una situación de paz y desarrollo sostenible.

## Vulnerabilidad y desastres

Desde 1980, los desastres meteorológicos que se han registrado han aumentado en un 233 por ciento en los lugares donde existe información disponible. Este es el resultado del incremento de la población, de un clima cada vez más extremo y de la mejora de la recogida de información.<sup>6</sup>

Entre la década de 1970 y la de 2000, la proporción del planeta afectada por la sequía se ha duplicado.<sup>7</sup> En muchos lugares, la distribución estacional de las lluvias también ha cambiado. Por ejemplo, las precipitaciones en el Cuerno de África son ahora más erráticas en los meses decisivos, entre marzo y junio.

En todo el mundo, las inundaciones constituyen una amenaza aún mayor. En 2010, más de 69 millones de personas quedaron expuestas a las inundaciones,<sup>9</sup> y se prevé que las cifras se incrementen significativamente en las próximas décadas.<sup>10</sup>

Es probable que estos efectos climáticos tengan consecuencias desproporcionadas para las mujeres y los niños y niñas,<sup>11</sup> las personas pobres y los migrantes. Presumiblemente, millones de personas tendrán que desplazarse tanto *hacia* lugares medioambientalmente vulnerables como *desde* ellos, quedado atrapadas en zonas vulnerables. En Dakar, Senegal, el 40 por ciento de las personas que emigraron durante la década pasada ya se han trasladado a zonas propensas a las inundaciones.<sup>12</sup>

En 2011, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) concluyó que, incluso sin tener en cuenta el cambio climático, el riesgo de desastres aumentará en muchos países ya que habrá más personas expuestas a condiciones meteorológicas extremas.<sup>13</sup> El futuro cambio climático probablemente provocará fenómenos meteorológicos extremos con mayor frecuencia, lo cual se traducirá en desastres que afectarán a millones de personas. Muchas de ellas vivirán en enormes barriadas marginales, donde se prevé que se hagan 1.400 millones de personas en 2020.<sup>14</sup>

*En 2011 una encuesta a 20.000 personas en 69 países reveló que en 58 países los encuestados percibían un incremento en las pérdidas debidas a los desastres.*

Red Mundial de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (2011)<sup>8</sup>

## Violencia y Estados frágiles

*Los efectos del cambio climático representan una clara amenaza para la seguridad. En zonas con Estados frágiles, el cambio climático aumentará el riesgo de escasez de recursos, migraciones masivas y conflictos.*

Internacional Institute for Strategic Studies (2011)<sup>15</sup>

*Todos los años Oxfam realiza entrevistas en las comunidades de las provincias orientales de la República Democrática del Congo (RDC). En 2011, de nuevo, se recogieron testimonios de niñas que tenían sufrir explotación sexual y violencia, y de niños obligados a trabajar o reclutados para las milicias armadas.*

Oxfam Internacional (2011)<sup>20</sup>

Desde el final de la Guerra Fría, pocos países han pasado de una situación de “post conflicto” a la paz. En los últimos 5 años, sólo 2 de los 20 principales receptores de ayuda humanitaria han conseguido dejar de estar en situación de emergencia.<sup>16</sup> Actualmente, hay 1.500 millones de personas viviendo en zonas afectadas por la fragilidad, los conflictos o la violencia a gran escala.<sup>17</sup>

Es probable que la vulnerabilidad y la violencia aumenten en dichas zonas debido a la competencia por unos recursos energéticos, hídricos y alimentarios escasos.<sup>18</sup> En 2010, el 41 por ciento de quienes vivían por debajo del umbral de la pobreza, 1,25 dólares al día, vivían en Estados frágiles. Este porcentaje dobla el de 2005, en parte como resultado de los éxitos en desarrollo en otros lugares. Este porcentaje del total mundial seguirá aumentando.<sup>19</sup>

La violencia y la competencia por los recursos también pueden intensificar la migración,<sup>21</sup> y alimentar un círculo vicioso de más competencia, más violencia y más conflictos. A finales de 2010 ya había 44 millones de desplazados forzosos en todo el mundo, la cifra más alta en quince años.<sup>22</sup>

La inseguridad a la que se enfrentan tanto las comunidades desplazadas como las ya asentadas crea una demanda ingente de ayuda humanitaria y protección. La violencia afecta a las mujeres, los niños y niñas y los hombres de manera distinta, golpeando con mayor dureza a los grupos más pobres y marginados.

Las catástrofes climáticas y los conflictos podrían mitigarse con medidas prácticas que aborden el cambio climático, la pobreza y la violencia.<sup>23</sup> Sin embargo, el sistema humanitario debe planificar basándose en el futuro lleno de desafíos que prevén las investigaciones actuales y la experiencia.

## 2

# Éxitos y fracasos

En 2011, Ahmad Faizal Perdaus, presidente de MERCY Malasia, resumió la situación del “cambiante panorama humanitario”. Afirmó:

*“La adaptación al cambio climático, la preparación y la reducción del riesgo implican que los métodos tradicionales puede no ser los adecuados. El continuo aumento del número de desastres y los avances tecnológicos plantean oportunidades y desafíos. Los conflictos son incluso más complejos.”<sup>24</sup>*

En este contexto, buscó “un nuevo modelo de acción humanitaria en el que las ONG del Sur, locales y nacionales desempeñen un papel más importante”. MERCY, una ONGI de grandes dimensiones con sede en Kuala Lumpur, representa este modelo.

La sección 1 se ha centrado en algunas tendencias mundiales a las que la acción humanitaria debe responder. Esta sección analiza los principales éxitos y fracasos de la acción humanitaria reciente.

## Avances en la ayuda humanitaria

Entre los avances recientes en la ayuda humanitaria se encuentran:

- el aumento de las capacidades tanto de los gobiernos afectados por las crisis como de las organizaciones regionales;
- un interés cada vez mayor por el papel de la sociedad civil, las organizaciones religiosas y las empresas privadas; el trabajo para ampliar sus capacidades está adquiriendo mayor relevancia;
- priorizar el fortalecimiento de resiliencia, por ejemplo en la preparación para situaciones de emergencia, la reducción del riesgo de desastres (RRD) y la adaptación al cambio climático;
- un incremento de la financiación internacional, que ha hecho posible que la ayuda humanitaria llegue a decenas de millones de personas cada año;
- diversificación de la financiación humanitaria internacional, con donantes como los gobiernos de Asia y América Latina, o empresas internacionales; y
- una reforma – paulatina – de las agencias de la ONU y las ONGI humanitarias.

El Cuadro 1 describe cómo las nuevas tecnologías también han mejorado el alcance de la ayuda humanitaria.

*En 2010, miles de haitianos utilizaron Twitter para pedir ayuda, y las imágenes de satélite proporcionaron gran parte de la cartografía de las calles que se utilizó o para la logística y la gestión de campamentos.*

ONU OCAH et al (2011)<sup>25</sup>

### **Cuadro 1: Las nuevas tecnologías**

Las nuevas tecnologías mejoran los sistemas de alerta temprana y los extienden por todo el mundo. Incluso en algunos de los países más pobres, las personas afectadas utilizan el móvil y envían mensajes SMS para comunicarse y transferir dinero telefónicamente - aunque el acceso a estas tecnologías cambia de una crisis a otra y en función del género, siendo los hombres quienes más "tweets" han enviado sobre las últimas crisis.

Las organizaciones humanitarias utilizan imágenes de satélite y otras innovaciones en constante proceso de mejora, como las herramientas abiertas a la colaboración del público (*crowd-sourcing*) o mapas en internet que utilizan datos de las redes sociales, entre otras muchas. En 2011, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH) utilizó ese tipo de cartografía de las crisis en Libia. En algunas ciudades, ACNUR se mantiene en contacto con los refugiados mediante mensajes de texto. El personal humanitario y los expertos en información están empezando a utilizar estas tecnologías como herramientas útiles, pero parece que su potencial es enorme.

Fuentes: <http://www.usahidi.com/>; <http://libyacrisismap.net/>; <http://www.fmreview.org/technology/aleinikoff.html>

## **Deficiencias de la ayuda humanitaria**

Todos estos cambios son positivos, pero no son suficientes. En 2010, sólo los desastres naturales causaron la muerte de más de 300.000 personas. Aunque ha sido un año atípico, estas cifras son una cruda manera de recordarnos todo lo que aún queda por hacer.<sup>26</sup>

Por un lado, la financiación internacional para la acción humanitaria ha llegado a un nivel récord, y tanto las personas como las comunidades y las organizaciones han conseguido enormes logros. Por otro, la acción humanitaria sigue sin gestionarse de forma lo suficientemente sistemática como para minimizar la muerte y el sufrimiento y aprender de las crisis pasadas para que las intervenciones nunca vuelvan a ser insuficientes o tardías.

El avance de los instrumentos de evaluación, los mecanismos de financiación y otros aspectos técnicos no se ha visto acompañado por la solución de problemas fundamentales como la ausencia de un liderazgo sistemático, el hecho de que sean los medios de comunicación quienes generen el interés por las crisis, o la falta de transparencia real y de una auténtica rendición de cuentas frente a la población de los países afectados por las crisis.<sup>27</sup>

Todas las tendencias positivas enumeradas en la página anterior no son más que pasos en la dirección adecuada. Ni los cambios ni las reformas han logrado resolver lo siguiente:

*Esta es la última llamada de alerta para despertar a la comunidad internacional, pues millones de personas están en riesgo de sufrir hambre en Somalia.*

(Ampliamente ignorado)  
Comunicado de prensa de Oxfam Internacional (2011)<sup>28</sup>

- la brecha entre las necesidades y la capacidad de respuesta: no se ha invertido suficiente en desarrollar las capacidades tanto de la sociedad civil como de los gobiernos de países afectados por las crisis;
- la ausencia de voluntad de responder por parte de algunos gobiernos y, en los peores casos, que los gobiernos y tropas insurgentes impidan deliberadamente que la población acceda a la ayuda que necesita;
- la lenta respuesta internacional ante algunas crisis, especialmente aquellas sin una gran cobertura mediática;
- la lentitud de los avances para mejorar el liderazgo y la coordinación de la ONU; ni
- la escasa inversión destinada a aumentar la resiliencia y la RRD, a pesar de que se predique lo contrario.

## Desarrollar las capacidades

### Sociedad civil, grupos religiosos y organizaciones privadas

Las familias, amistades y el vecindario constituyen la primera línea de la acción humanitaria. Además de ellos, millones de personas proporcionan ayuda a través de organizaciones religiosas y de la sociedad civil. La Cruz Roja Nacional y la Media Luna Roja atendieron a 45 millones de personas en 2009.<sup>29</sup>

Los programas humanitarios de Oxfam colaboran cada vez más con las ONG locales. Algunos afiliados de Oxfam Internacional, como Oxfam Novib, siempre han enfocado sus programas de este modo. Oxfam GB ha incrementado en más del doble su porcentaje de gasto en ayuda humanitaria destinado a proyectos con organizaciones socias del Sur, pasando del 9 por ciento en 2003-4 hasta el 19 por ciento en 2010-11. En el Este, Centro y en el Cuerno de África creció del 2 por ciento hace diez años al 14 por ciento; en África meridional pasó del 3 por ciento al 17 por ciento; y en África del Oeste, del 1 por ciento al 30 por ciento.<sup>30</sup>

Incluso en circunstancias difíciles, el trabajo de la sociedad civil local puede dar buenos resultados. En Ga'an Libah, en Somalilandia, una organización local apoyaba a los pastores cuyos medios de vida estaban siendo destruidos por la drástica degradación medioambiental. Con el apoyo de Oxfam, ayudaron a los pastores a construir unas terrazas de piedra para reducir la pérdida de agua, lo que contribuyó a revitalizar la gestión de los pastos y la reforestación. El ganado creció más sano y aumentó en número, y los pastores emplearon los nuevos ingresos en que más niños y niñas fuesen a la escuela.<sup>31</sup>

En América Central, 110 organizaciones de la sociedad civil apoyan a las comunidades en riesgo de desastre en Guatemala, Honduras, Nicaragua, y El Salvador, y juntos se coordinan en la Concertación Regional de Gestión de Riesgos.<sup>32</sup>

*En cualquier lugar donde los conflictos armados impidan el acceso de la ayuda humanitaria, y donde quienes aportan ayuda desde el exterior se enfrenten a presiones políticas, existen razones poderosas para que los grupos internacionales de ayuda humanitaria se centren de forma prioritaria en fortalecer las organizaciones locales.*

El F. Osman, Oxfam América (2011)<sup>33</sup>

Incluso en Darfur, donde las ONG locales se enfrentan a una grave escasez de financiación y de capacidad, su ayuda ha resultado fundamental, y se ha sido ampliando hasta cubrir algunos de los vacíos dejados tras la expulsión de varias ONGI en 2009. A finales de 2010 y principios de 2011 estallaron fuertes enfrentamientos armados en la ciudad de Shangil Tobay. La organización sudanesa Dar el Salam Development Association (DDA) respondió sin interrupción. Aunque se considera que muchas ONG sudanesas presentes en Darfur están son políticamente comprometidas, DDA es una de las diez organizaciones con amplia aceptación que Oxfam financia en su intento de apoyar a organizaciones eficaces que cuenten con el respaldo de las comunidades a las que atienden.<sup>34</sup>

Incluso en lugares donde la sociedad civil es fuerte, es comprensible que pueda tener dificultades para ampliar su acción en respuesta a crisis enormes y de rápido desarrollo. Las ONG pakistaníes fueron parte fundamental de la respuesta del país a las inundaciones de 2010, pero eso no significa que todas las organizaciones fueran igual de capaces.

Cuando estalló la crisis, Oxfam se esforzó por apoyar a las organizaciones locales, pero pronto se dio cuenta de que algunas de ellas estaban sobrepasadas. Se instalaron letrinas cerca de las fuentes de agua, y el personal de Oxfam en Pakistán tuvo que asumir la gestión de la respuesta de algunas organizaciones para mejorar los estándares.<sup>35</sup>

Si bien a las ONGI les resulta fácil identificar socios que puedan enfrentarse a crisis de pequeño o mediano tamaño, o a crisis de lenta evolución, es inevitable que encontrar socios capaces de hacer frente a mega-desastres repentinos resulte más complicado.

## **Gobiernos afectados por las crisis y organizaciones regionales**

Desde el tsunami de 2004, Indonesia ha realizado cuantiosas inversiones en la respuesta y preparación ante desastres, así como en iniciativas para reducir el impacto de los mismos. Asumió su responsabilidad de prepararse para las continuas inundaciones, erupciones volcánicas y terremotos que nunca ocupan los titulares de la prensa internacional. Su Gobierno invitó a las ONG locales a contribuir en la redacción de la Ley Nacional de Gestión de Desastres, que incorporaba la RRD en la legislación y en los planes distritales y que en teoría, aunque todavía no ocurre en la práctica, priorizaba las necesidades de las mujeres.

Indonesia no es el único país que se prepara ante los desastres y para ser capaz de responder si estos ocurren, ni el único que trabaja para mejorar su resiliencia. En Bangladesh, el Gobierno proporcionó el 52 por ciento de la ayuda para responder al ciclón *Aila* de 2009 (las ONGI proporcionaron el 37 por ciento y la ONU el 9 por ciento).<sup>37</sup> Ahora, su Programa de Gestión de Desastres tiene como objetivo institucionalizar la RRD en su Ministerio de Alimentación y de Gestión de Desastres, así como en otros 13 ministerios e instituciones. Está intentando aplicar el Marco de Acción de Hyogo, suscrito por 168 gobiernos en 2005 para reducir el riesgo derivado de las amenazas medioambientales.<sup>38</sup>

*El Gobierno de India gastó 6.200 millones de dólares en emergencias en el país entre 2005 y 2010.*

Development Initiatives (2011)<sup>36</sup>

Incluso en los países más pobres se han logrado avances. El Gobierno militar de Níger respondió adecuadamente a las inundaciones que asolaron en 2010 la capital, Niamey, y coordinó la respuesta involucrando a varias organizaciones. El Gobierno sabía lo que era capaz de hacer sin ayuda, y lo que no, y solicitó ayuda internacional antes de que fuera demasiado tarde. Como señala el director de Oxfam en Níger, Mbacké Niang:

*“Sabían cuál era el papel del Estado y sus responsabilidades, y trabajaron duramente para cumplirlas.”<sup>40</sup>*

El Cuadro 2 resume las funciones clave que debería desempeñar un Estado afectado por una crisis.

*En Mozambique, los donantes han apoyado firmemente a la autoridad gubernamental en materia de respuesta ante los desastres, el Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC), contribuyendo a financiar la contratación de 285 de sus trabajadores.*

P. Harvey (2009)<sup>39</sup>

### **Cuadro 2: Un Estado afectado por una crisis**

Entre sus principales funciones figuran:

- desarrollar y fortalecer la resiliencia ante choques y estrés;
- identificar la crisis a tiempo;
- facilitar ayuda y protección frente a la violencia;
- solicitar la ayuda internacional cuando sea necesario;
- efectuar el seguimiento y la coordinación de la ayuda internacional;
- establecer marcos legales y reguladores para la gestión de la ayuda.

Fuente: Adaptado de Paul Harvey (2009) 'Towards good humanitarian government: the role of the affected state in disaster response', ODI Humanitarian Policy Group Policy Brief 37, Londres: Overseas Development Institute.

Sin embargo, el avance en el fortalecimiento de las capacidades no es universal. Gracias al impulso de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de la ONU (EIRD), muchos gobiernos han establecido plataformas nacionales de RRD para coordinar la puesta en marcha del Marco de Acción de Hyogo.<sup>41</sup> No obstante, actualmente unas plataformas funcionan mejor que otras, según la voluntad de sus respectivos gobiernos, especialmente de su buena disposición a contar con un amplio espectro de la sociedad civil. Una acción humanitaria eficaz requiere energía, compromiso, voluntad, confianza y recursos.

La acción de algunos Estados no es justa ni imparcial. De hecho, algunos gobiernos han limitado el acceso de su población a la ayuda. Por ejemplo, en 2009 Sudán revocó las licencias de tres ONG nacionales y expulsó a 13 organizaciones internacionales que habían distribuido conjuntamente más de la mitad de la ayuda en el norte de Sudán. Según el Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI), la expulsión privó a Sudán oriental de unos recursos alimentarios y una atención médica que eran vitales, y recrudeció algunas crisis relacionadas con la salud en Darfur.<sup>42</sup>

Del mismo modo en 2009, cuando la guerra civil de 25 años de duración en Sri Lanka se encontraba en sus últimas fases, los Tigres Tamiles se negaron a permitir que los civiles buscaran seguridad o ayuda, mientras que el Gobierno de Sri Lanka imponía numerosas restricciones a la capacidad de las organizaciones humanitarias para atender a la población. Según el Secretario General de la ONU, la ayuda permitida por el Gobierno “se quedó muy corta respecto a lo

que hubiera sido necesario ... [y] supuso que heridas tratables en otras circunstancias fuesen con frecuencia causa de muerte.”<sup>43</sup>

Incluso cuando la respuesta es más eficaz, es posible que no toda la ayuda vaya dirigida hacia quienes más la necesitan. En 2009, las listas de Pakistán no registraban a las personas desplazadas si procedían de áreas consideradas “no afectadas” y las mujeres solían tener más dificultades que los hombres para poder registrarse. Además, la labor del Ejército de Pakistán a la hora de proporcionar ayuda a las personas desplazadas despertó numerosas preocupaciones debido a su estrategia contra la insurgencia, entre ellas que se les negase la ayuda a los supuestos simpatizantes de los talibanes.<sup>44</sup> En otros muchos países, entre ellos Colombia, México y Brasil, las fuerzas armadas nacionales también desempeñan un papel importante pero controvertido en la respuesta a desastres.

El Gobierno colombiano está muy interesado en desarrollar su capacidad de respuesta, pero ni el Estado ni sus fuerzas armadas son bien recibidos por gran parte de la ciudadanía afectada por conflictos o desastres naturales. Cuando Oxfam respondió a las graves inundaciones en diciembre de 2010, se encontró con que en La Mojana, donde había más de 100.000 personas afectadas, la desconfianza hacia el Gobierno local era generalizada, lo cual mermó su capacidad de trabajar.<sup>45</sup>

También existen grandes diferencias entre los avances logrados por las organizaciones regionales. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) ha sido pionera en el apoyo a sus miembros y en ocasiones les ha impulsado para que interviniesen. En 2008, negoció una respuesta eficaz después de que el ciclón *Nargis* asolará Birmania/Myanmar. Su Acuerdo para la Gestión de Desastres y Respuesta a Emergencias compromete a sus miembros a cooperar para reducir las pérdidas ocasionadas por los desastres y a responder conjuntamente a las emergencias. En 2011, estableció el Centro de Coordinación de la Ayuda Humanitaria y desplegó equipos para ayudar al Gobierno de Tailandia a responder a las graves inundaciones.<sup>46</sup> La ASEAN también ha establecido fuertes vínculos con ONG nacionales e internacionales presentes en la región, como por ejemplo un grupo de consulta presidido actualmente por Oxfam.

En 2011, La Unión Africana acordó una política humanitaria para “institucionalizar la hospitalidad africana” y ampliar su Comité de Coordinación de Asuntos Humanitarios, presente en todo el continente.

En Oriente Medio, la Liga de Estados Árabes y el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC por sus siglas en inglés) actúan como mediadores en situaciones de crisis humanitaria. Desde 2008, la Organización de Cooperación Islámica (OIC por sus siglas en inglés) cuenta con un departamento humanitario,<sup>48</sup> y ha intervenido en Pakistán, Libia y Somalia. En noviembre de 2011, la OIC llegó a un acuerdo con la ONU para colaborar más estrechamente en asuntos humanitarios.

Los gobiernos de América Latina han adoptado una serie de acuerdos que dieron lugar a la Declaración de Brasilia sobre Protección de Refugiados en 2010. Diversos organismos regionales tienen el

*En 2010–11, la Cruz Roja de Colombia envió 400 voluntarios a Haití, antes de responder con miles de millones a las enormes inundaciones en Colombia.*

Oxfam Internacional (2011)<sup>47</sup>

mandato de coordinar la cooperación en materia de RRD y la respuesta a desastres, así como de apoyar los esfuerzos nacionales en gestión de desastres. Una de estas instituciones, el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central, sentó las bases de la Política de Gestión Integrada del Riesgo de Desastres, aprobada por los presidentes centroamericanos en 2010.

## La ayuda internacional

### Insuficiente y tardía

En 2010, la ayuda humanitaria internacional alcanzó la cifra record de 16.700 millones de dólares, y sin embargo siguió sin satisfacer todas las necesidades. La ONU se vio desbordada por la respuesta a las crisis en Pakistán y Haití, y en sus llamamientos solicitaba un 15 por ciento más de ayuda que en 2009, pero los gobiernos donantes sólo aportaron un dos por ciento más.<sup>49</sup>

La respuesta internacional sigue siendo insuficiente y tardía cuando las crisis no atraen la atención de la clase política o de los medios de comunicación. Muy pocos llamamientos humanitarios de la ONU reciben suficiente financiación, pero en 2011 resultó llamativo el contraste entre Libia, donde fue a parar el 83 por ciento de los fondos, y Pakistán, que en su segundo año consecutivo de inundaciones, recibió el 42 por ciento.<sup>50</sup> En realidad, el hecho de que las inundaciones de 2011 en Pakistan no recibiesen una gran cobertura mediática puede ayudar a explicar por qué tanto el volumen de fondos como el ritmo de desembolso fueron inferiores respecto a 2010. En 2010 se donaron más de 300 millones de dólares en las tres semanas que siguieron al llamamiento. En 2011, la cantidad fue de sólo 58 millones de dólares.<sup>51</sup> Esta disminución difícilmente puede explicarse por la diferente magnitud de los desastres.

El “efecto CNN”, que moviliza grandes sumas de dinero para algunas crisis una vez que el enorme sufrimiento ha sido televisado, llega demasiado tarde para impulsar respuestas rápidas a desastres que evolucionan lentamente, como las sequías. El Cuadro 3 muestra el ejemplo de Somalia en 2011: una vez más, como la cobertura mediática no fue rápida, el sistema de alerta temprana no consiguió desencadenar una respuesta hasta que la situación fue crítica.<sup>52</sup>

### Cuadro 3: Demasiado tarde en Somalia<sup>53</sup>

- Agosto de 2010: el Sistema de Alerta Temprana para casos de Hambruna (FEWSNET, por sus siglas en inglés) comenzó a alertar de una crisis alimentaria inminente en el Cuerno de África.
- Noviembre de 2010: El Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutrición para el Cuerno de África reclama “medidas preventivas para proteger los medios de vida tras la confirmación de La Niña”.
- Enero de 2011: Los avisos de Oxfam reciben una cobertura mínima por parte de los medios de comunicación.
- Marzo de 2011: FEWSNET advierte de la “hambruna” en zonas de Somalia y predice que entre abril y septiembre más personas necesitarán ayuda; la respuesta de los donantes sigue siendo relativamente escasa, a pesar de que el Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO) y la Oficina de Asistencia para los Desastres en el Extranjero de EEUU (OFDA) han incrementado sus fondos desde finales de 2010.
- 29 de junio de 2011: La amplia cobertura mediática empieza a desencadenar una respuesta internacional masiva.
- 20 de julio de 2011: La ONU declara la “hambruna” en zonas de Somalia, lo cual desencadena un aumento rápido y significativo de la financiación internacional.

*En 2010, Royal Dutch Shell, la empresa más grande del mundo, donó 4 dólares por cada dólar donado por su personal en Pakistán como ayuda por las inundaciones en ese país.*

Comunicado de prensa de Royal Dutch Shell (2010)<sup>55</sup>

### Fuentes de la ayuda internacional

Si bien los donantes occidentales tuvieron dificultades para mantener la ayuda internacional, los particulares y las empresas privadas donaron 4.300 millones de dólares en 2010.<sup>56</sup> Incluso en las condiciones económicas actuales, millones de personas realizan generosas donaciones en respuesta a los llamamientos de las ONG. Algunas empresas no sólo aportan fondos, también llevan a cabo donaciones en especie, envían personal o establecen relaciones a largo plazo con las ONG y las agencias de la ONU, como en el caso de Price Waterhouse Cooper con MERCY Malaysia<sup>57</sup> o TNT con el Programa Mundial de Alimentos.<sup>58</sup>

Las aportaciones de fondos para ayuda humanitaria se están generalizando también entre los gobiernos no occidentales. En 2010, los gobiernos que no pertenecen a la OCDE contribuyeron con 623 millones de dólares en concepto de ayuda humanitaria, 20 veces más que en 2001.<sup>59</sup> En 2011, la aportación de los donantes árabes a Somalia los situó en el panorama internacional como nunca habían aparecido antes.<sup>60</sup>

En 2011, el coordinador del Socorro de Emergencia de la ONU dijo que los tiempos en que los países occidentales dominaban el sistema de ayuda humanitaria habían quedado atrás.<sup>61</sup> Un trabajador de Oxfam en África oriental lo expresó con más crudeza:

*“Puede que el sistema de ayuda humanitaria esté, pero también lo está Occidental y como lo conocemos. La mayoría de los donantes de la OCDE no son las futuras primeras potencias mundiales. La mayoría de las ONGI tienen sus sedes en el viejo mundo, no en el nuevo. Debemos buscar nuevos espacios para apoyar la acción humanitaria del futuro.”<sup>62</sup>*

## ¿Trabajar con las capacidades locales?

Aunque la financiación está más diversificada, los donantes internacionales y las organizaciones no siempre trabajan con la capacidad que existe en el terreno. La evaluación de la respuesta al terremoto de Haití de 2010 puso de manifiesto, como otras muchas evaluaciones de la actuación en crisis anteriores, que tanto los donantes como otros actores tienden a obviar a los gobiernos locales y a la sociedad civil, así como las opiniones de la población afectada.<sup>63</sup>

La ausencia de participación local ha sido constantemente identificada como un fracaso. En 2011 dos trabajadores de Oxfam escribieron sobre Haití:

*“No notamos mejoras entre una emergencia y la siguiente. ¿Por qué la comunidad internacional es capaz de mejorar en otros aspectos pero no en éste?”<sup>65</sup>*

Las organizaciones locales suelen creer que las ONGI no respetan su contribución y ritmo de intervención.<sup>66</sup> La rápida afluencia de financiación puede desembocar en una “economía de la ayuda” que excluye a las organizaciones de la sociedad civil más representativas mientras que favorece a otras.

## Trabajar con las mujeres

Como ha revelado el Índice de Respuesta Humanitaria en enero de 2012, una de las deficiencias más graves de la ayuda humanitaria es lo poco que se ha avanzado para garantizar que las cuestiones de género se aborden adecuadamente. Sólo el 60 por ciento de los donantes de la OCDE han adoptado políticas de género, y sólo unos pocos hacen un seguimiento de estas políticas para analizar su ejecución en terreno.<sup>67</sup> Oxfam se ha propuesto que las mujeres sean el centro de su trabajo humanitario; Oxfam ha reconocido que tiene que hacer algo más al respecto y ha convertido este propósito en uno de los objetivos principales de sus programas humanitarios para los próximos años.<sup>68</sup>

El Cuadro 4 muestra un ejemplo de esta problemática y de cómo se está abordando en Indonesia.

*Para millones de mujeres y hombres, los factores que determinarán su supervivencia a un desastre son su vulnerabilidad, quiénes son, dónde viven y cuál es su medio de vida. La vulnerabilidad es resultado de la pobreza; las decisiones políticas, la corrupción y la avaricia son la causa de que exista, y la indiferencia política lo que permite que continúe existiendo.*

Oxfam Internacional (2009)<sup>64</sup>

#### **Cuadro 4: Luchando contra la discriminación en Indonesia**

Las organizaciones que tratan de introducir un enfoque de género pueden tener dificultades con los hombres que se niegan a permitir que las mujeres participen. En el este de Indonesia, Oxfam trabaja en RRD con la organización local Koslata.

En el pueblo de Jenggalala, la discriminación a la que se enfrentan las mujeres ha reducido la eficacia del trabajo en RRD porque, en muchos aspectos, las mujeres están especialmente bien situadas para contribuir. Dado que son las mujeres quienes suelen trabajar en parcelas alejadas y en las colinas, con frecuencia perciben cuándo hay más posibilidades de que se produzcan inundaciones o deslizamientos de tierras. Oxfam ha desarrollado cinco estrategias, incluyendo la organización de reuniones por separado con las mujeres, para intentar superar la desigualdad y mejorar la RRD en el pueblo.

Como en otros muchos lugares, éste sigue siendo un desafío permanente, pero la experiencia de Oxfam en Camboya, Vietnam y Birmania/Myanmar, así como en Indonesia, ha servido a la organización para desarrollar buenas prácticas que sirven para fomentar que los programas avancen en RRD y en equidad de género al mismo tiempo.

Fuentes: Oxfam Internacional (2011) 'Case Study – Indonesia: Jenggala Women: Living Close to Disaster', Oxford: Oxfam; Oxfam Internacional (2011) 'Gender and Disaster Risk Reduction: a training pack', <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/gender-and-disaster-risk-reduction-a-training-pack-136105>

### **Hacer llegar la ayuda adecuada a las personas adecuadas**

Las propias ONGI tienen mucho que aprender sobre las deficiencias que hemos tratado anteriormente, y no son inmunes al riesgo de pensar en sus propios intereses además de las necesidades de las personas que resultan afectadas por los conflictos y desastres. No obstante, existen intereses mucho más poderosos que desvían la ayuda humanitaria en diferentes direcciones –hacia países o grupos favorecidos, o hacia determinados tipos de ayuda, como la ayuda alimentaria, por la que siguen abogando los grupos de presión agrarios y de transporte, entre otros.

Los gobiernos nacionales no siempre se ocupan de su población y, en algunos casos extremos, ponen obstáculos a la ayuda. Los donantes internacionales también han desviado la ayuda en defensa de sus propias prioridades. En unos años, el pueblo iraquí ha recibido doce veces más ayuda humanitaria per cápita que la población de la RDC.<sup>70</sup> El Índice de Respuesta Humanitaria de 2010 expuso cómo “la creciente politización de la ayuda humanitaria impide que millones de personas reciban la ayuda que necesitan”.<sup>71</sup> Aunque la “guerra contra el terror” se ha visto desacreditada, la importancia que últimamente conceden los donantes a la “estabilización” genera constantemente la preocupación de que la ayuda humanitaria pueda estar motivada no sólo por las necesidades humanitarias, sino por cuestiones más amplias. Así lo afirmaba un estudio en 2010:

*“A pesar de posibles áreas de cooperación, la relación entre el sector humanitario y las iniciativas de estabilización internacional suele estar marcada por la desconfianza, la sospecha o la hostilidad.”<sup>72</sup>*

*Los intereses particulares continúan viciando la ayuda alimentaria en muchos países. Los EEUU son el mayor proveedor de ayuda alimentaria del mundo, al proporcionar aproximadamente la mitad de la ayuda alimentaria mundial. Sin embargo, sus programas hacen llegar más a los bolsillos de las compañías agrícolas y de las empresas de transporte que a las bocas de las poblaciones hambrientas.*

Oxfam Internacional (2011)<sup>69</sup>

Entre los donantes no pertenecientes a la OCDE que se centran allí donde tienen intereses particulares, encontramos los ejemplos de: China, que en 2008 destinó más de la mitad de su ayuda humanitaria a Birmania/Myanmar;<sup>73</sup> y los países árabes y musulmanes, que en 2011 hicieron generosas donaciones a Somalia, Libia y Yemen. Estos datos reflejan afinidades culturales y políticas, pero también suscitan interrogantes sobre cómo orientar los recursos hacia las principales necesidades humanitarias, en un mundo donde la financiación para la ayuda humanitaria está cada vez más diversificada.

Sin embargo, la parcialidad de las decisiones en materia de ayuda no explica ni justifica la hostilidad tanto de gobiernos como de grupos insurgentes hacia la ayuda humanitaria en algunos lugares del mundo. En Somalia, por ejemplo, todas las partes implicadas han limitado el trabajo de las organizaciones occidentales. El Cuadro 5 detalla algunas de los retos encontrados en Somalia.

#### **Box 5: Retos en Somalia**

Las operaciones de las organizaciones occidentales se han visto limitadas debido a la inseguridad, las amenazas y las restricciones de los donantes por temor al desvío de los fondos a grupos terroristas. En respuesta, las ONGI y otros actores se han esforzado por encontrar la manera de satisfacer las ingentes necesidades básicas de la población.

Muchas ONGI han invertido en fortalecer las capacidades de sus socios somalíes, pero inevitablemente la peligrosidad del contexto ha dificultado el seguimiento de la ayuda y por tanto la posibilidad de garantizar que llega a quienes la necesitan. Oxfam y sus socios han desarrollado una estrategia de siete puntos para intentar garantizar el seguimiento de la ayuda, pero conseguir que esto ocurra sigue siendo un reto.

Al mismo tiempo, la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) ha coordinado a las ONG de países árabes o islámicos, que según datos de esta organización, atendieron a 1,4 millones de personas en Somalia en los seis meses posteriores a abril de 2011. Esta gran diversidad de actores aportó nuevas fuerzas, ya que consiguieron llegar a población que había sido inaccesible para las organizaciones occidentales. Además, ha supuesto un reto, por ejemplo en términos de coordinación e intercambio de información.

Algunos miembros de la Coalición para la Ayuda de la OCI asistieron a las reuniones de los clusters dirigidas por la ONU, pero los mecanismos de coordinación paralela, tanto de la ONU como de la OCI, dificultaron la obtención de una imagen precisa de toda la acción humanitaria, especialmente fuera de Mogadiscio. A finales de 2011, la OCAH y la Coalición de OCI tomaron medidas para mejorar la coordinación, por lo que se espera que la cooperación sea más práctica y que haya una verdadera respuesta humanitaria común.

Fuentes: Oxfam Internacional (2011) 'Delivering aid in Somalia: the experience of Oxfam and its partner agencies', Oxford; Oxfam; OCHA ONU (2011) 'Somalia Famine and Drought: Situation Report No. 18', [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full\\_Report\\_2674.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Full_Report_2674.pdf)

## Consecuencias no deseadas

Como cualquier otra actividad humana, la ayuda humanitaria puede tener consecuencias no deseadas. Esta preocupación se materializó por primera vez de forma visible en el marco del principio de “no ocasionar daños” en la década de 1990, tras el enorme esfuerzo internacional para proporcionar ayuda a los refugiados de Ruanda.<sup>74</sup> La inmensa mayoría estaba sufriendo y era inocente, pero entre ellos se escondían *genocidas* responsables de aproximadamente 800.000 muertes.

Desde entonces, las organizaciones han desarrollado un amplio abanico de herramientas, como el Análisis Participativo de Conflictos de Action Aid, para minimizar el riesgo de que su trabajo de emergencia pueda contribuir a agudizar los conflictos, o para valorar las consecuencias de tomar unas medidas u otras. Entre estas medidas se encuentran “hablar públicamente”, las grandes respuestas operativas, y enfoques cada vez más flexibles que combinan una labor de incidencia silenciosa con acciones humanitarias directas e indirectas. Desde mediados de la década de 1990, Oxfam cuenta con unas directrices, que se han actualizado en 2009, para guiar este tipo de elecciones difíciles.<sup>75</sup>

En 2011, el Instituto de Desarrollo de Ultramar sintetizó las mejores prácticas de las organizaciones y estableció seis normas básicas para contribuir a “paliar los posibles daños de su respuesta de emergencia”. Varias de estas medidas están relacionadas con el desarrollo de las capacidades de las organizaciones locales, incluyendo la necesidad de identificar a “varios socios diferentes” entre los distintos grupos étnicos o religiosos.<sup>76</sup>

## El liderazgo y la coordinación de la ONU

En 1991, la ONU estableció el Departamento de Asuntos Humanitarios (que se convertiría en OCAH) para:

*“hacer más eficaces los esfuerzos colectivos de la comunidad internacional, especialmente del sistema de la ONU, en materia de ayuda humanitaria.”<sup>77</sup>*

En los años siguientes, la ONU y las ONG se enfrentaron a una extraordinaria serie de crisis: Ruanda y las “emergencias complejas” de la década de 1990, Afganistán y la “guerra contra el terror”, así como una creciente ola de desastres relacionados con el clima. Las respuestas de la ONU y de las ONGI salvaron millones de vidas.

En 2005, tras la lentitud de la respuesta en Darfur, la ONU emprendió una serie de reformas encaminadas a:

- mejorar la coordinación entre las organizaciones humanitarias mediante un “sistema de clusters” que dirigiese la respuesta en cada uno de los sectores;
- mejorar el liderazgo a través de unas normas más precisas que deben seguir los coordinadores de la ayuda humanitaria de la ONU en cada crisis;
- incrementar y agilizar la financiación a través de un fondo central

para emergencias y fondos comunes; y

- mejorar la colaboración entre la ONU y otros actores de la ayuda humanitaria.

Hoy en día está claro que estas reformas han conseguido relativamente poco, al menos en comparación con el tiempo invertido por la ONU y las ONG.

El sistema de “clusters” dirigido por la ONU apenas se involucra con las iniciativas de coordinación de los gobiernos. Al estar dividido por sectores, como el de refugio o el de salud, no fomenta avances en temas comunes, como la RRD. La coordinación entre los diferentes clusters suele ser escasa. El grupo de Recuperación Temprana se enfrenta a “desafíos sistemáticos que limitan su capacidad de trabajar con eficacia”,<sup>78</sup> y en consecuencia la utilidad de los clusters para proporcionar ayuda y desarrollo es limitada.

Otras reformas también han logrado avances limitados. Las personas elegidas para ocupar los puestos de coordinadores de la ayuda humanitaria suelen carecer de las habilidades y el conocimiento necesarios. Normalmente, la financiación sigue siendo poco ágil. La ONU también sigue teniendo dificultades en crisis donde las organizaciones occidentales tienen menos aceptación que otras, como las organizaciones de los países árabes, con las que la ONU no siempre ha mantenido una relación cercana.

Además, a la ONU le resulta difícil equilibrar su papel como actor humanitario con el de actor político, especialmente en “contextos controvertidos” donde los insurgentes ven a la organización como un enemigo. Es habitual que el personal político de las “misiones integradas” de la ONU no esté familiarizado con los principios humanitarios básicos.

## Resiliencia y RRD

Todos los países deben ser capaces de resistir a los choques y el estrés causados por los fenómenos naturales, el cambio climático y las crisis políticas y económicas, como por ejemplo el encarecimiento de los productos básicos, o los estallidos de violencia. El desarrollo de la resiliencia depende en parte de la inversión en RRD y en protección social, así como de la incorporación de la adaptación al cambio climático a los planes gubernamentales.

*La historia de desconfianza entre el sistema de ayuda occidental y su contraparte en el mundo musulmán es larga.*

OCHA ONU (2011)<sup>79</sup>

*En Pakistán, el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo calculan que una inversión inicial de sólo 27 millones de dólares reduciría enormemente las pérdidas en futuros desastres. Se prevé que el coste de la reconstrucción tras las inundaciones de 2010 ascienda a más de 10.000 millones de dólares.*  
Oxfam Internacional (2011)<sup>80</sup>

Algunos países han invertido en RRD durante años, animados porque, mucho antes de que se suscribiese el Marco de Acción de Hyogo en 2005, la década de 1990 fue la Década para la Reducción de Desastres Naturales. Del mismo modo los donantes, entre ellos la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y ECHO, tienen programas a largo plazo como el Programa *Hunger Safety Nets* (redes de protección contra el hambre) del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) para mitigar el impacto de las sequías.

Sin embargo, la inversión total en RRD en el mundo sigue siendo escasa, y los programas humanitarios y de desarrollo acaban de empezar a utilizar este enfoque. En 2009 sólo el 0,5 por ciento del total de la ayuda se destinó a la RRD.<sup>81</sup> En 2011, la crisis en África oriental supuso una muestra de la falta de atención a estas políticas. Cuando los donantes han destinado fondos a la preparación, ha sido sobre todo después de las crisis, no antes.<sup>82</sup>

Del mismo modo, algunos países han desarrollado políticas y leyes relacionadas con la preparación ante los desastres, pero no han aplicado las medidas pertinentes. Uganda cuenta con comités locales de gestión de desastres y con un Ministerio de Preparación ante Desastres. Un estudio de 2010 reveló que ambas instituciones actuaban durante las emergencias, pero permanecían inactivas el resto del tiempo.<sup>83</sup>

En muchos países se descuida particularmente la capacidad del gobierno local. En 2011, un estudio llevado a cabo en 69 países reveló que apenas se había progresado en este aspecto, y las autoridades locales informaron del poco apoyo que recibían por parte de los gobiernos nacionales en cuestiones de RRD.<sup>84</sup>

Incluso en los lugares donde el trabajo en RRD ha avanzado mucho, estos progresos son difíciles de reproducir. El Salvador ha desarrollado leyes para los comités locales de gestión de desastres. En el municipio de Acajutla, los funcionarios trabajan con las ONG locales y las comunidades a través de un programa innovador, el Programa de Reducción de Vulnerabilidades Ahuachapán-Sonsonate (PRVAS). Con el apoyo de Oxfam, responden rápidamente a las emergencias, y colaboran con éxito en la formación sobre preparación y mitigación de desastres. Sin embargo, ha sido difícil encontrar el mismo nivel de compromiso en otros municipios.<sup>85</sup>

## “Pensar en clave humanitaria”

El problema fundamental de muchos gobiernos es que no creen que la vulnerabilidad a largo plazo sea un desastre anunciado, ni que cuando el desastre se produzca vaya a existir una crisis. Este fue el principal fallo en las crisis alimentaria del Sahel en 2005 y 2010.

No se trató únicamente de un problema de capacidad y recursos, sino de gobernanza y voluntad. Muy pocos gobiernos consideran las pérdidas que pueden acarrear los desastres, especialmente para las personas pobres y marginadas, que posiblemente no tengan voz en el gobierno de su país. El riesgo de desastres afecta en mayor medida a los grupos

marginales, entre ellos las mujeres, que suelen ser las personas de la familia que menos comen, y las que lo hacen en último lugar.

En el Sahel, muchos funcionarios de gobiernos donantes, de la ONU y del Comité Permanente Interestatal de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS por sus siglas en inglés) no fueron capaces de que la inseguridad alimentaria situaba a la población en una situación de vulnerabilidad permanente ante las crisis. Un estudio sobre estas crisis concluyó que “[E]l principal reto es que la mayoría de los gobiernos sigue siendo escéptica ante la idea de invertir sus escasos recursos en protección social.”<sup>86</sup>

En 2010, Mali, Chad y otros gobiernos del Sahel se mostraban reticentes a trabajar en sensibilización sobre estos aspectos o a adoptar las medidas necesarias. El hecho de no reconocer que una sequía normal se está convirtiendo en una crisis no sólo se da en África Occidental. En 2011, la lenta reacción ante la crisis de África Oriental se debió en parte a que demasiada gente del gobierno y las ONG se había resignado a lo que estaba sucediendo. Teniendo en cuenta que el Cuerno de África había sufrido sequías en ocho de los últimos diez años,<sup>88</sup> esas personas pensaban que en 2011 la situación no sería tan mala como vaticinaban las señales de alerta, y en consecuencia no adoptaron las medidas que se podrían haber tomado.

Hasta que estos gobiernos no acepten que la vulnerabilidad a largo plazo es habitual pero no inevitable, que la burda dicotomía entre ayuda de emergencia y desarrollo es errónea, y que las crisis humanitarias no son una vergüenza nacional, será difícil desarrollar la resiliencia para afrontar los desastres.

Desde la hambruna en el Cuerno de África en 1984, cualquier organización con un “doble mandato” que combine misiones de desarrollo y humanitarias ha comprendido que *todo* su personal tiene que “pensar en clave humanitaria”. Deben estar atentos a las alertas de crisis, y preparados para ampliar la respuesta (restando prioridad a otros trabajos), cuando éstas se produzcan.

La experiencia de 2011 en África Oriental indica que esta manera de actuar, la “alerta humanitaria”, aún no se ha incorporado de forma sistemática al trabajo, y por lo tanto debe pasar a ser una prioridad para los gobiernos, la ONU y las ONGI como el propio Oxfam.

*El ejemplo más llamativo de una gobernanza deficiente es la ausencia de compromiso político de alto nivel, e incluso de reconocimiento, de las crisis alimentarias recurrentes.*

P. Gubbels (2011)<sup>87</sup>

#### **Cuadro 6: Resiliencia frente a la violencia**

La mayoría de las crisis humanitarias se producen en países en conflicto, en algunos casos como consecuencia directa de la violencia, y en otros, como en el de la sequía en Somalia, debido a causalidades más complejas. Resulta fundamental construir la paz y la seguridad, y la resiliencia frente a la violencia. Esto depende, en parte, de una búsqueda similar a la del desarrollo equitativo, y de enfoques, como el de la protección social, que se utilizan también para desarrollar la resiliencia ante desastres. Además, depende de la necesidad concreta de conseguir que la justicia y la seguridad sean eficaces e imparciales. Este documento no trata del apoyo de Oxfam a los procesos de consolidación de la paz ni a la protección de civiles, pero para consultar los informes sobre conflictos concretos y el informe mundial, *Por un mañana más seguro*, por favor visite

<http://www.oxfam.org/en/campaigns/conflict>.

# 3

## Desafíos para el futuro

La lección extraída de la experiencia de Somalia en 2011 no ha sido únicamente sobre la importancia de una acción rápida y del desarrollo de la resiliencia a largo plazo. El conflicto en el país impidió que cientos de miles de personas que necesitaban ayuda pudieran ser atendidas. Un mejor sistema humanitario no cambiará esta situación. Como dijo Sadako Ogata, Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados durante la década de 1990, las crisis humanitarias necesitan algo más que soluciones humanitarias.<sup>89</sup> Necesitan paz, seguridad y justicia, desarrollo y buen gobierno.

Necesitan también una acción humanitaria que *siempre* preste la ayuda y la protección que la población necesita, y que cuando sea posible, apoye su desarrollo a largo plazo. Para garantizar que la intervención se convierta en la norma, tanto Oxfam como otros actores se enfrentan al menos a cinco grandes retos:

- desarrollar las capacidades de los Estados y de la sociedad civil, y al mismo tiempo tomar decisiones difíciles, como la manera de trabajar con Estados cuyas capacidades y nivel de compromiso con los principios humanitarios son muy diferentes y cuya sociedad civil tiene capacidades muy diversas;
- desarrollar resiliencia en las comunidades locales frente a los desastres, el cambio climático, la violencia y los impactos económicos y políticos, y al mismo tiempo mantener la capacidad operativa para responder cuando sea necesario;
- fomentar la defensa de los principios humanitarios por parte de los Estados y otros actores, y a la vez aprender de las organizaciones no occidentales sobre cómo aplicarlos en diferentes contextos. Esto también exige tomar decisiones difíciles en función de las consecuencias que puedan acarrear las diferentes intervenciones;
- fomentar nuevas fuentes de financiación y de actuación procedentes de las economías emergentes y las empresas privadas, entre otros, y al mismo tiempo fomentar que estos actores respeten los principios humanitarios y den respuesta a las necesidades allí donde se produzcan;
- fortalecer la calidad y la transparencia de las ONGI mediante algún tipo de certificación que acredite la acción humanitaria eficaz, y a la vez reconocer el valor de la diversidad de las organizaciones humanitarias.

## Desarrollar las capacidades en contextos diversos y complejos

*Podemos encontrar una solución sostenible a las inundaciones si diseñamos y ejecutamos nuestras propias actividades de reducción de riesgos.*

es. lista de la comunidad en Maichanir char, Bangladesh (2011)<sup>90</sup>

La ayuda internacional complementa lo que unos Estados eficaces y una ciudadanía activa pueden conseguir. Esto no va a cambiar. Sin embargo, la inestabilidad económica que viven muchos países donantes limitará la cantidad de financiación disponible destinada a la ayuda internacional. Además, la separación entre las diferentes agencias de la ONU, débilmente coordinados por el coordinador del Socorro de Emergencia, limita inevitablemente las perspectivas de mejora de la ONU. La profunda brecha entre las necesidades humanitarias, cada vez mayores, y la respuesta se va a incrementar, a menos que tanto los gobiernos y la sociedad civil de los países afectados como el resto de actores humanitarios desarrollen y fortalezcan sus capacidades.

El desarrollo de las capacidades debe ser una parte esencial de la acción humanitaria, al igual que lo ha sido del desarrollo durante años. La ONU, los donantes y las ONGI deberían centrarse en los resultados, definidos no sólo en función de las vidas salvadas y la reducción inmediata del sufrimiento, sino también de la reducción de la vulnerabilidad ante futuras crisis.

En 2012, el desarrollo de los llamamientos urgentes unificados de la ONU, emitidos en cada una de las grandes crisis, ofrece la posibilidad fortalecer el desarrollo de las capacidades. Hasta ahora, los llamamientos han aparecido ante los donantes en forma de listas de proyectos, en lugar de planes estratégicos. Sin embargo, en la actualidad la ONU reconoce que se deben presentar estrategias claras en un plazo de 48 horas después de que se declare una crisis. Se trata de una oportunidad ideal para mostrar cómo la ayuda internacional puede complementar la respuesta de los gobiernos afectados y desarrollar las capacidades nacionales y, mediante el seguimiento de la efectividad estos llamamientos, valorar en qué medida la ayuda está funcionando.

### Decidir cuál es la mejor manera de trabajar en Estados afectados por las crisis

Las ONGI, antes de decidir su papel, deberían valorar la capacidad y voluntad de un Estado para ofrecer una respuesta que respete los principios y estándares humanitarios. Normalmente, este tipo de decisiones exigirá que se lleven a cabo valoraciones cuidadosas y complejas. Una cosa es trabajar en Estados eficaces, con capacidad suficiente y voluntad de ayudar a toda su población, y otra muy distinta es trabajar en Estados frágiles o en aquellos Estados considerados como ilegítimos o corruptos, donde la labor humanitaria estará siempre plagada de dificultades.

Cada caso es distinto. Sin embargo, en la Tabla 1 podemos ver cómo, en términos generales, se pueden resumir los diferentes modelos de Estados y de respuesta internacional. Oxfam desarrolló esta tabla en 2011 para ayudar a orientar sus programas humanitarios:

Con demasiada frecuencia, las organizaciones de ayuda humanitaria han ignorado el importante papel del Estado. La neutralidad y la independencia se han interpretado como un sinónimo de falta de compromiso, en lugar de en principios.

P. Harvey (2009)<sup>91</sup>

**Tabla 1: Adaptar la respuesta internacional a la capacidad de los Estados**

		<i>Voluntad del Estado</i>	
<i>Capacidad del Estado</i>	<b>Estado con voluntad y capacidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyo operativo solo en grandes crisis</li> <li>• Incidencia nacional para mejorar la actuación del Estado, principalmente apoyando a la sociedad civil</li> </ul>	<b>Estado con capacidad pero sin voluntad</b>
	<b>Estado con voluntad pero sin capacidad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento de la capacidad del Estado y apoyo a otros actores locales</li> <li>• Operativo cuando la capacidad local sea insuficiente</li> <li>• Incidencia internacional</li> </ul>	<b>Estado sin voluntad e inestable</b>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda de apoyo de aquellos sectores del Estado que puedan tener más voluntad</li> <li>• Apoyo a los actores de la sociedad civil en función de su independencia</li> <li>• Operativo en grandes crisis.</li> <li>• Incidencia nacional/internacional para que el Estado asuma su responsabilidad</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Más trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones menos tradicionales y con la ONU donde se acepte su presencia</li> <li>• Incidencia para lograr apoyo internacional</li> <li>• Donde sea posible, operativo en crisis a pequeña y mediana escala, así como a gran escala</li> </ul>

Además, esta tabla señala la necesidad de hacer incidencia, así como de apoyar la labor de incidencia llevada a cabo por la sociedad civil para exigir al Estado que rinda cuentas; ambos elementos son parte fundamental del trabajo humanitario de las ONGI. En América Central, parte de la inversión de Oxfam en las ONG locales se centra en proporcionarles los instrumentos necesarios para fortalecer su labor de incidencia humanitaria, tarea que no siempre resulta fácil. Los Estados seguros de sí mismos acogen con agrado la incidencia de la sociedad civil, mientras que los que están intranquilos la prohíben. No obstante, ya sea directa o indirectamente, las ONGI deberían tener cada vez más en cuenta que su trabajo en incidencia con los Estados resulta esencial para su labor humanitaria.

### **Desarrollar las capacidades de la sociedad civil**

El trabajo de desarrollar las capacidades de los actores locales debe llevarse a cabo de manera decidida *con* ellos, sin tratar de imponérselo. Para ello habrá que identificar a los socios con el potencial y la voluntad de desempeñar diferentes funciones, desde la RRD y la incidencia hasta la ampliación de la respuesta cuando se producen desastres de rápida evolución. En palabras de un trabajador de Oxfam en 2011:

*“Esto exigirá un cambio cultural dentro de algunas ONGI, que deberán escuchar de verdad a las organizaciones que no hablan la jerga de las ONGI, y entender sus presiones, incluyendo aquellas presiones derivadas de la rendición de cuentas, que es la base del ejercicio de transparencia y rendición de cuentas que a su vez deben hacer para los donantes.”<sup>92</sup>*

*Incluso en medio de una emergencia es posible desarrollar la capacidad de los socios locales, pero con frecuencia hay poco tiempo para dedicarse a ello con éxito.*

S. Douik, Islamic Relief (2011)<sup>93</sup>

*Vemos que tiene una importancia vital aprovechar la capacidad local, defender el cumplimiento de las normas humanitarias y contribuir a institucionalizar la respuesta y la RRD en los planes de los gobiernos nacionales y locales.*

P. del Rosario, Coordinador humanitario, Oxfam GB, Filipinas

Lo que suele suponer un reto para las ONGI es valorar el ritmo al que deben ir adoptando un papel menos directo, a medida que ayudan a desarrollar las capacidades de otros actores. Si son demasiado lentos, podrían perjudicar su capacidad de desarrollo; si son demasiado rápidos, podrían desatender las necesidades de las personas mientras esa capacidad tarda años en desarrollarse. Esto no se debe a que el nivel de conocimiento de las ONGI sea superior; al contrario, la ayuda internacional resulta ineficaz cuando ignora el conocimiento sobre el contexto que tienen las organizaciones locales. Sin embargo, en muchos países, las organizaciones locales tienen que esforzarse mucho para poder conseguir desarrollar la capacidad y los recursos que necesitan.

El proceso de desarrollo de las capacidades debe empezar mucho antes de que estalle la crisis. Sólo el apoyo a largo plazo permitirá a las organizaciones locales ampliar su respuesta y mejorar su eficacia de una emergencia a otra. El hecho de prestar más atención al desarrollo de las capacidades no implica que en la siguiente crisis todas las ONGI locales sean capaces de responder. Esta lección quedó clara para Oxfam en Filipinas en 2009; no identificó a las organizaciones con suficiente capacidad de respuesta a emergencias antes del tifón *Ketsana*, y como consecuencia parte de su respuesta fue demasiado lenta.<sup>94</sup>

Después del *Ketsana*, Filipinas también aprobó su Ley Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres para mejorar la coordinación entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en temas de RRD, y desde entonces se han llegado a acuerdos sobre los pasos a seguir, entre ellos desarrollar la capacidad de los gobiernos locales. Como resultado, Oxfam ha seguido modificando su enfoque desde la respuesta directa a los desastres hacia el desarrollo de las capacidades, apoyando a las ONGI nacionales para que establezcan un Consorcio de Respuesta Humanitaria. Actúa como un “mediador humanitario”, ayudando a las ONGI a obtener financiación que les permita seguir creciendo, y mientras sigue estando preparado para reaccionar ante desastres que superen la capacidad de los socios locales.

En diciembre de 2011 la tormenta tropical *Sendong*, que causó la muerte a más de 1.000 personas en la isla de Mindanao, asolada por un conflicto bélico, demostró que todavía queda mucho por hacer. El Gobierno de Filipinas declaró el estado de calamidad, solicitó ayuda internacional y destinó mil millones de pesos a la reubicación de las comunidades afectadas. Sin embargo, el gobierno local de Cagayan de Oro no estaba en absoluto preparado para el desastre, al que había contribuido la actividad económica local. La tala desenfrenada, el cambio en el uso del suelo para el cultivo de piña y plátano y la minería a pequeña escala habían incrementado el depósito de sedimentos en los principales ríos, lo que provocó una inundación enorme. Los grupos religiosos locales, las ONGI y otros actores locales coordinaron activamente la respuesta a la emergencia, y criticaron la escasa voluntad del gobierno local de trabajar con ellos. Oxfam apoyó al Consorcio de Respuesta Humanitaria, proporcionando ayuda a más del 50 por ciento de la población de los centros de evacuación y está (en el momento de escribir este informe) apoyando al Consorcio en su labor de incidencia y haciendo campaña a favor de una respuesta más positiva del gobierno local.<sup>95</sup>

*Humanidad significa aliviar el sufrimiento humano allí donde se encuentre, prestando especial atención a los más vulnerables.*

Asamblea General de la ONU (1991)<sup>96</sup>

*Una ayuda imparcial significa tratar por igual a cualquier persona que esté sufriendo, sin discriminación alguna a causa de su raza, género o de cualquier otro tipo.*

Adaptado del ICRC (2009)<sup>100</sup>

*Una ayuda independiente es aquélla que no actúa respondiendo a la influencia de cualquier grupo político nacional o internacional, o de un grupo de interés.*

Adaptado de ICRC (2009)<sup>102</sup>

## Desarrollar la resiliencia

La ayuda puede hacer mucho más para reducir la vulnerabilidad de las comunidades ante los desastres y ayudarlas a resistir futuras crisis.<sup>97</sup> Los programas humanitarios, de desarrollo y de rehabilitación deberían incorporar la RRD en su diseño, desde el comienzo, y del mismo modo la RDD debería formar parte de la legislación de todos los países.

La RRD forma parte de un enfoque conjunto del desarrollo y la ayuda humanitaria, que contribuye a desarrollar la resiliencia de la población ante los choques a los que se enfrenta. La RDD trabaja a través de la protección social y la agricultura, y también protegiendo los derechos de las personas pobres a los servicios y a la tierra.<sup>98</sup>

## Principios y consecuencias

La ayuda humanitaria debe salvar vidas, reducir el sufrimiento y proteger la dignidad humana. Para hacerlo, debe ser imparcial e independiente.<sup>99</sup>

Para las organizaciones humanitarias, estos principios son un dogma de fe; para las personas que no pertenecen a ellas, suelen resultar imprecisos. Aún así, la ayuda sin principios corre el riesgo de ser una ayuda sin calidad. Puede producir algún beneficio, pero si la ayuda no está guiada por valoraciones y decisiones imparciales es improbable que pueda satisfacer las necesidades más importantes, y es probable que incremente las tensiones entre los diferentes grupos.

Para alentar a los Estados y otros actores a defender y respetar los principios humanitarios, se podría hacer algo más que afirmar que son una verdad absoluta. Los donantes occidentales podrían prestar ayuda de forma coherente en función de las necesidades, cumpliendo con el compromiso realizado en los Principios de la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés).<sup>101</sup> La Cruz Roja y la Media Luna Roja podrían redoblar sus esfuerzos para concienciar a los gobiernos sobre estos principios, ya que estas organizaciones están presentes en todos los países y han suscrito los principios comunes (entre ellos el Código de Conducta para la Ayuda de Emergencia).

No obstante, todos los actores humanitarios también deben escuchar y aprender el significado de estos principios en las diferentes culturas, y tomar decisiones difíciles de acuerdo con las consecuencias que las diferentes intervenciones pueden acarrear. Ser imparcial e independiente es un principio fundamental, pero no el fin, de las elecciones humanitarias éticas.

El primer desafío es escuchar más a las voces no occidentales acerca de lo que significan los principios humanitarios en la práctica. El Foro Humanitario<sup>103</sup> y otras instituciones ya reúnen a organizaciones de diferentes culturas, y demuestran que sus principios tienen raíces universales, comunes a todos los credos del mundo. Sin embargo, los donantes y organizaciones occidentales tienen que esforzarse más por aprender de los demás, incluyendo de las organizaciones musulmanas, que son aceptadas en lugares del mundo donde ellos no lo son. Debe existir un diálogo sobre lo que significa para cada uno de

los actores fomentar programas basados en principios y ajustarse a la ley humanitaria internacional en contextos peligrosos y difíciles.

El segundo reto consiste en analizar las consecuencias de cada uno de los diferentes enfoques, así como las concesiones que a veces es necesario hacer para que la ayuda llegue a quienes la necesitan – y hasta qué punto se puede ceder. Para ello, es necesario conocer tanto los contextos y las culturas como los principios humanitarios. Las organizaciones deben superar lo que Peter Walker, director del Feinstein Center, denominó en 2011:

*“el discurso fundamentalista de ‘nuestros principios a cualquier precio’, para avanzar hacia un enfoque más flexible y pragmático, que no pierda de vista el objetivo de aliviar el sufrimiento, pero que entienda la necesidad de hacer concesiones”.*<sup>104</sup>

No se pueden ignorar los dilemas a los que se enfrenta el personal humanitario en crisis como la de Somalia, lo cual *no* significa que la imparcialidad tenga que verse comprometida. No obstante, sí implica aceptar que la paz, el desarrollo y la sostenibilidad medioambiental son ambiciones tan nobles como el humanitarismo. Los “humanitaristas” a veces olvidan esa realidad. Hay que perseguir todos estos objetivos, sin comprometer el imperativo humanitario de salvar vidas, pero con la humildad para aceptar que es necesario hacer elecciones difíciles entre unas estrategias y otras.

En Somalia, por ejemplo, el pago de “impuestos” a los grupos armados para que permitan el paso de la ayuda puede no resultar práctico desde un punto de vista ético. Al contrario, el pago de estos impuestos puede impulsar una violencia que fue, en gran medida, la causa de la crisis. Y a largo plazo, puede provocar un sufrimiento mayor del que las organizaciones humanitarias pueden aliviar. En ese caso, está lejos de ser humanitario o basado en principios.

Para las organizaciones con múltiples mandatos, puede resultar obvio que la ayuda humanitaria no es el único medio para reducir el sufrimiento humano e incrementar la dignidad de las personas. Sin embargo, las organizaciones exclusivamente humanitarias también deben entender esto. Las organizaciones humanitarias deben respetar las capacidades locales y admitir que *ellas mismas* no siempre han sido coherentes con la defensa de los principios humanitarios, no siempre han explicado sus razones para actuar ni han definido qué es, en cada crisis, una acción basada en principios.

En realidad, los principios humanitarios sólo serán universalmente aceptados cuando la acción humanitaria esté más enfocada hacia el trabajo con las instituciones locales y nacionales de los países afectados. Deben garantizar que, siempre que sea posible, la ayuda servirá para desarrollar soluciones sostenibles que sean útiles para la población local una vez que haya pasado la crisis.

Si no sucede así, es muy posible que la exigencia de que se respeten los principios humanitarios parezca un lamento occidental. En cambio si se entienden y ponen en práctica los razonamientos anteriores, los principios humanitarios podrían por fin ser verdaderamente universales, compatibles con los principios esenciales del desarrollo,

*La libertad de acción de MSF no reside en un “espacio” moral que simplemente debe ser proclamado. Es el producto de las transacciones con fuerzas políticas y militares... [Pero] reconocer que la ayuda humanitaria sólo es posible cuando coincide con los intereses del poder existente no implica necesariamente ceder ante las fuerzas políticas.*

M. Allié, presidente de Médicos sin fronteras Frontiers (2011)<sup>105</sup>

que defienden la necesidad de una ayuda eficaz que esté en manos de las comunidades afectadas, y acorde con sus prioridades.<sup>106</sup>

## Diversificar el apoyo internacional

Este documento no propone sólo una “solución del Sur”. La magnitud de la necesidad humanitaria es demasiado amplia como para que sea posible. En un futuro inmediato, muchos Estados frágiles y azotados por conflictos no tendrán la capacidad o la gobernanza para salir adelante, y el desarrollo de las capacidades será gradual en todas partes.

La acción humanitaria debe poder disponer de una reserva de recursos internacionales más diversificada y mejor dotada, que incluya a los donantes no occidentales y al sector privado para complementar los fondos de los donantes de la OCDE y otros donantes.

Este reto fundamental es el que se les presenta también, de manera similar, a países y empresas. Se trata de garantizar la búsqueda de la calidad y la adecuación a través de los principios. Deberían centrarse en programas como la RRD y en crisis que no reciben la atención de los medios de comunicación, así como en los “mega-desastres”.

Esto implica estimular a las empresas del sector privado para que realicen sus donaciones de manera imparcial, de modo que se pueda cumplir con las prioridades más importantes, y no necesariamente destinar fondos a las crisis que reciben mayor publicidad mediática. Para las empresas privadas con ánimo de lucro que participan en el suministro de ayuda, esto implica *comprometerse* a proporcionar ayuda de acuerdo con los principios y estándares internacionales.

Para los donantes de los países emergentes, significa implementar los principios de la Buena Donación Humanitaria de forma más sistemática que algunos de sus homólogos de Occidente. No deberían imitar las peores prácticas de Occidente, como dar prioridad a las crisis que tienen lugar donde sus tropas están combatiendo. En su lugar, deberían adoptar las mejores prácticas que se dan en todo el mundo para ofrecer una ayuda eficaz y coordinada.

Los donantes de los países emergentes deberían tener más voz en los debates sobre la ayuda humanitaria internacional. Las agencias de la ONU y otras organizaciones han ampliado el ámbito de su alcance a los donantes de países emergentes, pero la mayoría de los foros internacionales sobre ayuda humanitaria siguen estando dominados por los países occidentales.

La iniciativa del GHD sólo tiene tres signatarios no occidentales: Corea del Sur, Japón y Brasil. No obstante, extender su ámbito a los Emiratos Árabes y a Singapur es también una de sus prioridades.<sup>108</sup> Todos los foros internacionales sobre ayuda humanitaria deben ser más inclusivos respecto a los donantes no occidentales y los gobiernos afectados. Es el momento de construir una gobernanza humanitaria mundial.

*Los países que no pertenecen al club de donantes establecidos tienen pocas oportunidades de influir en el funcionamiento del sistema humanitario.*

A. Donini (2009)<sup>107</sup>

## Fortalecer la calidad y la rendición de cuentas

Este documento plantea el mismo reto tanto a Oxfam y a las ONGI como a cualquier otro actor humanitario: hacer que nuestro trabajo humanitario se centre cada vez más en desarrollar las capacidades de otros.

Este reto implica que debemos trabajar con ellos antes de que se produzcan los desastres, reconocer el valor de su trabajo, aprender de sus experiencias y desarrollar una respuesta cuya gestión sea cada vez más local. Además, esto también significa que las ONGI y los donantes deben aceptar que su perfil mediático debe ser más bajo a medida que su impacto se maximiza al apoyar el trabajo de otros actores.

No obstante, esto no es todo lo que deben hacer las ONGI. Además, deben continuar con el proceso de mejora de la calidad que se inició a partir de la influyente evaluación de la ayuda humanitaria en Ruanda en 1994.<sup>109</sup>

Ya se ha logrado mucho. Las organizaciones humanitarias han desarrollado una serie de estándares para mejorar su rendimiento, entre ellos la Carta Humanitaria del proyecto Esfera,<sup>110</sup> la Alianza Humanitaria de Rendición de Cuentas<sup>111</sup> y People in Aid.<sup>112</sup> En 2012, estas iniciativas deben avanzar en una sola dirección.

Es necesario lograr más. La autorregulación ya no es suficiente. Las poblaciones tienen derecho a saber que las organizaciones cumplen con determinados estándares a través de algún sistema que certifique y reconozca a aquéllas que los cumplen.

El objetivo de apoyar a las organizaciones locales e involucrar a las comunidades afectadas debe ser más firme, y habría que acabar con el tono de “vamos a intentarlo” que domina algunas iniciativas actuales.<sup>113</sup> Asimismo, habría que mejorar el diseño de los programas humanitarios, de modo que puedan abordar las diferentes necesidades y vulnerabilidades tanto de mujeres y niñas como de hombres y niños.

Las organizaciones humanitarias deben fomentar de manera activa la participación de las mujeres, y verificar que su respuesta se adapta a lo que ellas han manifestado.<sup>115</sup> Escuchar a las personas afectadas, y rendirles cuentas, es también una manera no sólo de proporcionar ayuda a estas personas, sino de ayudarlas a estar a salvo allí donde la violencia- así como la escasez de alimentos o de agua u otros servicios humanitarios tradicionales- las amenaza. En muchas crisis, Oxfam aborda con el mismo programa ambas prioridades, género y protección, cuya importancia es cada vez mayor.

*Las mujeres somos igualmente responsables de poner la comida en la mesa, de tomar las medidas de preparación ante desastres, de tener listos los kits de supervivencia, y de adoptar prácticas sobre agua y saneamiento y transmitirlos a nuestros hijos e hijas. Somos igualmente capaces de todo esto. Eso es lo que les digo a los hombres.*

F. Begum, Bethuri char, Bangladesh (2011)<sup>114</sup>

### **Cuadro 7: Forum de Femmes, contribuir a proteger a mujeres y niñas en la RDC**

En toda la zona oriental de la RDC, Oxfam apoya a 56 comités locales compuestos por seis hombres y seis mujeres que presionan a las autoridades para que eviten abusos y para recibir asistencia sanitaria, legal y psicosocial.

En cada zona se ha creado un *Forum des Femmes* que, según han informado las mujeres, ha facilitado un mayor acceso a las autoridades y les ha proporcionado un estatus social más elevado.

Asimismo, los comités también hacen posible que los hombres apoyen a las mujeres, ya que a través de ellos se abordan las diferentes amenazas a las que se enfrentan tanto hombres como mujeres, entre ellas la violencia sexual contra hombres y niños; así se evita la reproducción del estereotipo de mujeres víctimas y hombres perpetradores que tanto molesta a muchos congoleños.

# 4

## Conclusión

El proyecto humanitario no es sólo una tradición europea. Sus raíces se encuentran en un comportamiento universal, el de ayudar a otros seres humanos que sufren. Se puede encontrar en todos los credos, desde el *Dana*, una de las prácticas fundamentales del Hinduismo y del Budismo, hasta el concepto del *Zakat* en el Islam, o la caridad cristiana. No es casualidad que las organizaciones religiosas locales estén en primera línea cuando se trata de suministrar ayuda.

En el siglo XX, se consideraba que el humanitarismo era una práctica occidental. Sin embargo, el hecho es que eran millones de familias y comunidades en todo el mundo, además de las ONG y autoridades locales, quienes proporcionaban la mayor parte de la ayuda.

El proyecto humanitario es hoy más necesario que nunca. Pero en el siglo XXI, en un mundo que ya no está dominado por Occidente, la ayuda humanitaria debe redescubrir sus raíces locales y globales.

El futuro de la acción humanitaria reside cada vez más en el hemisferio Sur: en los gobiernos, las sociedades civiles, las organizaciones religiosas y privadas y en el resto de actores de las regiones afectadas por las crisis.

Las organizaciones humanitarias seguirán siendo esenciales. Sin embargo, su mayor responsabilidad será contribuir al desarrollo de las capacidades del Sur, y aprender de ellas. Deben complementar estas capacidades con sus propias operaciones, de modo que los gobiernos y la sociedad civil de los Estados afectados puedan por fin asumir el lugar que les corresponde, en la primera línea de la acción humanitaria mundial.

## Recomendaciones

**Todos los actores de la ayuda humanitaria deben:**

- responder de manera rápida y adecuada a las alertas de desastres inminentes;
- valorar las necesidades y proporcionar ayuda de forma imparcial e independiente ;
- preocuparse por ser sensibles ante las vulnerabilidades derivadas del género, la edad o la discapacidad;
- promover la participación de las mujeres, los niños y niñas y todos los grupos vulnerables en la ayuda humanitaria;
- garantizar una mayor rendición de cuentas de la ayuda a aquellas personas que se hayan visto afectadas;
- dar mayor relevancia al desarrollo de las capacidades locales y a la reducción del riesgo de desastres; y
- cuando se enfrenten a dilemas complicados, adoptar decisiones de forma transparente, basadas en la mejor valoración posible de las

consecuencias que pueden acarrear las diferentes intervenciones.

**Los gobiernos afectados por las crisis deben:**

- hacer todo lo que esté en su mano para generar voluntad y recursos que refuercen las capacidades locales y nacionales, de modo que las respuestas a las emergencias estén basadas en los principios humanitarios. Para lograrlo, tendrían que adoptar legislación específica y mecanismos de alerta temprana que desencadenen una respuesta inmediata y planificada;
- poner en marcha programas de protección social que respondan a las necesidades de las personas más pobres y vulnerables; y
- garantizar la igualdad de acceso a todos los servicios esenciales – entre ellos la salud, la educación, la justicia y la seguridad- para contribuir así a mejorar la resiliencia frente a la violencia

**La OCDE y los gobiernos de los nuevos donantes deben:**

- dedicar un porcentaje cada vez mayor de su ayuda al desarrollo a mejorar las capacidades de los gobiernos afectados para alcanzar los objetivos mencionados anteriormente;
- hacer un seguimiento de los fondos invertidos en desarrollar estas capacidades y considerarlos un indicador clave de la calidad de su ayuda, y al mismo tiempo aprender de la experiencia de esos gobiernos;
- duplicar el porcentaje de la ayuda total destinada a la RRD; y
- procurar que la ayuda sea más eficaz, para así conseguir aumentar la resiliencia frente a la violencia en los Estados más frágiles.

**Las ONGI deberían:**

- dar mayor relevancia al desarrollo de las capacidades nacionales y de la sociedad civil local, así como en la RRD, como parte de las buenas prácticas humanitarias y de desarrollo. Con el tiempo, esto implicará reducir las respuestas operativas, aunque sólo en los casos en los que la capacidad local sea suficiente para dar una respuesta adecuada;
- abogar por las alertas de desastres y responder a ellas inmediatamente;
- intentar combinar el trabajo con organismos estatales con la incidencia y el apoyo a la sociedad civil, para contribuir a un mayor nivel de responsabilidad y rendición de cuentas por parte del Estado;
- fortalecer su identidad humanitaria para distinguirse de otros actores ;
- desarrollar algún tipo de certificación para demostrar que las organizaciones cumplen con unos estándares de eficacia, imparcialidad y oportunidad en su labor humanitaria, teniendo en cuenta también la existencia de una verdadera colaboración con las organizaciones locales. Esto puede servir como elemento diferencial entre estas organizaciones y otros actores; y
- intentar diversificar el apoyo internacional, y garantizar que la ayuda llega a las personas adecuadas.

La **ONU** debe:

- garantizar la presencia de un fuerte coordinador humanitario fuerte en todas las crisis;
- redoblar los esfuerzos por mejorar su liderazgo humanitario, en colaboración con el Estado afectado siempre que sea posible;
- hacer que los líderes de los cluster en cada país rindan cuentas sobre los resultados;
- mantener un “cortafuegos” entre las funciones políticas y de mantenimiento de la paz y las operaciones humanitarias de la ONU, incluso en las misiones integradas; y
- mejorar las relaciones con las organizaciones no occidentales.

Las **organizaciones regionales** deben:

- fortalecer su liderazgo, estableciendo estándares basados en principios, y mejorando su capacidad para apoyar a los gobiernos nacionales; y
- si es necesario, impulsar a esos gobiernos para que actúen.

Las **partes implicadas en los conflictos armados** deben:

- permitir el acceso de la población civil a la ayuda humanitaria que necesite y protegerla de la violencia; y
- facilitar la circulación rápida y sin obstáculos de la ayuda humanitaria, y garantizar tanto la libertad de movimientos como la seguridad del personal humanitario.

Para un análisis más detallado y recomendaciones sobre el papel del sector privado, las fuerzas armadas y otros actores en la acción humanitaria, consultar las notas de Acción Humanitaria de Oxfam Internacional en: <http://www.oxfam.org/en/policy/humanitarian-policy-notes>.

# Notas

- <sup>1</sup> Asamblea General de la ONU (1991) Anexo: A/RES/46/182 <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm> (última visita el 29 de diciembre 2011)
- <sup>2</sup> Banco Mundial (2010) 'Natural Hazards, Unnatural Disasters: the economics of effective prevention', [http://publications.worldbank.org/index.php?main\\_page=product\\_info&products\\_id=23659](http://publications.worldbank.org/index.php?main_page=product_info&products_id=23659) (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>3</sup> Development Initiatives (2011a), *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, p. 40, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2011/07/gha-report-2011.pdf> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>4</sup> M. Delaney y J. Ocharan (2011) 'Local Capacity in Humanitarian Response: Vision or Mirage?' Informe de Oxfam América, Boston: Oxfam
- <sup>5</sup> J. Beddington (2009) *Food, Energy, Water and the Climate: a Perfect Storm of Global Events?* Conferencia sobre desarrollo sostenible GB 2009, 19 de marzo de 2009, [http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dius.gov.uk/news\\_and\\_speeches/speeches/john\\_beddington/perfect-storm](http://web.archive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dius.gov.uk/news_and_speeches/speeches/john_beddington/perfect-storm)
- <sup>6</sup> Oxfam International (2011) *Time's Bitter Flood: Trends in the number of reported natural disasters*, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/download?id=366363>
- <sup>7</sup> Centro Nacional de Investigación Atmosférica de EEUU, NCAR (2010) *Climate Change: drought may threaten much of globe within decades*, <http://www2.ucar.edu/news/2904/climate-change-drought-may-threaten-much-globe-within-decades>
- <sup>8</sup> Red Global de Organizaciones de la Sociedad Civil para la Reducción de Desastres (2011) 'Views from the Frontline, Summary report', [http://www.globalnetwork-dr.org/images/documents/vfl2011\\_report/summary\\_report\\_en.pdf](http://www.globalnetwork-dr.org/images/documents/vfl2011_report/summary_report_en.pdf)
- <sup>9</sup> Estrategia internacional para la reducción de los desastres de las Naciones Unidas (NISDR) (2011) *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*, Ginebra: NISDR.
- <sup>10</sup> J. Beddington (2009) *Biodiversity and Ecosystems in a Changing World*, Stamford Raffles Conferencia dada en Londres, 16 de junio de 2009.
- <sup>11</sup> DARA (2011) *The Gender Challenge*, <http://daraint.org/2011/10/31/2605/october-2011-the-gender-challenge/>
- <sup>12</sup> Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011), Final Project Report: Executive Summary, the Government Office for Science, Londres, págs. 6 - 16: <http://www.bis.gov.uk/assets/bispartners/foresight/docs/migration/11-1115-migration-and-global-environmental-change-summary.pdf> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>13</sup> Grupo Intergubernamental para el Cambio Climático (2011) *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX), Summary for Policymakers*, [http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/SREX-SPM\\_Approved-HiRes\\_opt.pdf](http://www.ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/SREX-SPM_Approved-HiRes_opt.pdf)
- <sup>14</sup> M. Harroff-Tavel (2010) *Violence and humanitarian action in urban areas: new challenges, new approaches*, International Review of the Red Cross 92 (878), pp. 329 – 350.
- <sup>15</sup> Internacional Institute for Strategic Studies (2011) *The IISS Transatlantic Dialogue on Climate Change and Security, Report to the European Commission*, <http://www.iiss.org/programmes/climate-change-and-security/transatlantic-dialogue-on-climate-change-and-security/>
- <sup>16</sup> Development Initiatives (2011b) *Domestic response to humanitarian crises: Uganda trudges on*, <http://www.globalhumanitarianassistance.org/domestic-response-to-humanitarian-crises-uganda-trudges-on-3252.html> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>17</sup> Banco Mundial (2011) *Informe sobre desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo, panorama Mundial* [http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/SPANISH\\_WDR2011\\_Overview.pdf](http://wdr2011.worldbank.org/sites/default/files/SPANISH_WDR2011_Overview.pdf)
- <sup>18</sup> A. Evans (2010) *Globalisation and Scarcity: multilateralism for a world with limits*, [http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans\\_multilateral\\_scarcity.pdf](http://www.cic.nyu.edu/scarcity/docs/evans_multilateral_scarcity.pdf)
- <sup>19</sup> Brookings Institution (2011) *Two Trends in Global Poverty*, [http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517\\_global\\_poverty\\_trends\\_chandy.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2011/0517_global_poverty_trends_chandy.aspx).
- <sup>20</sup> Oxfam International (2011) *We are entirely exploitable: the lack of protection for civilians in eastern DRC*, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/download?id=366692>
- <sup>21</sup> L. Jarvis, H. Montgomery, N. Morisetti, and I Gilmore (2011) *Climate change, ill health, and conflict*, British Medical Journal, *BMJ* 2011;342:d1819: <http://www.bmj.com/content/342/bmj.d1819.full>
- <sup>22</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR) (2011) *60 Years and Still Counting, UNHCR Global Trends 2010*, <http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>
- <sup>23</sup> Ver <http://www.oxfam.org/en/campaigns> para la contribución de Oxfam a estos amplios debates.
- <sup>24</sup> *Doing it Better: transforming human efforts*, Conferencia Internacional sobre acción humanitaria en Kuala Lumpur (2011) <http://www.mercy.org.my/ihc2011/index.php>
- <sup>25</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCAH), United Nations Foundation, Vodafone Foundation y Harvard Humanitarian Initiative (2011) *Disaster Relief 2.0: the future of information sharing in humanitarian emergencies*, <http://www.unfoundation.org/assets/pdf/disaster-relief-20-report.pdf> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>26</sup> Esta ha sido la cifra más elevada desde la década de 1980. Los datos, tanto de 1900–2010 como de 1975–2010, sin embargo muestran variaciones extremas entre los diferentes años y si existe una tendencia

- discernible derivada de los datos, sería una ligera tendencia descendente. Center for Research on the Epidemiology of Disasters (2011) 'The Internacional Disaster Database: Number of people killed by natural disasters 1990–2010 and 1975–2010', <http://www.emdat.be/natural-disasters-trends>
- <sup>27</sup> Active Learning Network for Accountability and Performance (2010) *El estado del sistema humanitario: evaluación del desempeño y del progreso*, <http://www.alnap.org/pool/files/spanish-web-version.pdf>
- <sup>28</sup> Oxfam Internacional (2011) *Drought worsens crisis in Somalia*, Oxfam Internacional, 24 de enero de 2011, <http://www.oxfam.org/en/pressroom/pressrelease/2011-01-24/drought-worsens-crisis-somalia>
- <sup>29</sup> Esta cifra se refiere a las operaciones apoyadas por la la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC). Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido (DFID) Institutional Strategy III (2007-10) Annual Summary Review 2009.  
Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido (2011) 'Multilateral Aid Review', [http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/multilateral\\_aid\\_review.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/mar/multilateral_aid_review.pdf)
- <sup>30</sup> Mientras aumenta esta tendencia en el gasto humanitario con socios en Oxfam GB, existen diferencias significativas entre años fiscales, como resultado de las diferencias en el tipo y alcance de las crisis humanitarias, la disponibilidad de socios u otras razones. Estas cifras respecto al gasto de Oxfam GB en acción no humanitaria rondan el 40 por ciento a lo largo de los últimos años.  
Para más información, por favor, ponerse en contacto con Fred Wessels, responsable de información de Programas, Oxfam GB en [fwessels@oxfam.org.uk](mailto:fwessels@oxfam.org.uk) (a enero de 2012)
- <sup>31</sup> Oxfam Internacional (2011) *op. cit.* p.4.
- <sup>32</sup> M. Delaney y J. Ocharan (2011) *op.cit.*
- <sup>33</sup> El F. Osman (2011) *Local participation and capacity-building in protracted crises: the case of Sudan*, Informe de Oxfam América, Boston: Oxfam.
- <sup>34</sup> *Ibid.*
- <sup>35</sup> Oxfam Internacional (2010) *Real Time Evaluation of Oxfam Internacional's Response to the Pakistan Flood*, Oxford, Oxfam.
- <sup>36</sup> Development Initiatives (2011a), *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, *op. cit.* pág.6.
- <sup>37</sup> Oxfam GB (2011) *IONG Humanitarian Co-ordination in Bangladesh*, Nota interna.  
<http://www.cdmp.org.bd/>
- <sup>38</sup> P. Harvey (2009) *Towards good humanitarian government: the role of the affected state in disaster response*, ODI Humanitarian Policy Group Policy Brief 37, <http://www.odi.org.uk/resources/download/4196.pdf>
- <sup>39</sup> Entrevista con el autor.
- <sup>40</sup> Estrategia internacional para la reducción de los desastres de las Naciones Unidas, Plataformas nacionales: <http://www.unisdr.org/we/coordinate/national-platforms>
- <sup>41</sup> Instituto de Desarrollo de Ultramar y ALNAP (2009) *Where to Now? Agency Expulsions in Sudan: Consequences and Next Steps*, p. 1: <http://www.odi.org.uk/resources/docs/4190.pdf> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>42</sup> ONU (2009) *Secretary General's Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict*, párrafo. B.24, pág. 22: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/343/97/PDF/N0934397.pdf?OpenElement> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>43</sup> Internacional Crisis Group (2010) *Pakistan: the Worsening IDP Crisis*, Informe sobre Asia No. 111, pág. 10: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-asia/pakistan/B111%20Pakistan%20-%20The%20Worsening%20IDP%20Crisis.ashx> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>44</sup> Oxfam Internacional (2011) *Real Time Evaluation of the Colombian Floods Response*, Oxford, Oxfam.  
<http://ahacentre.org/>
- <sup>45</sup> Oxfam Internacional (2011) *Real Time Evaluation of the Colombian Flood Response*, Oxford: Oxfam.
- <sup>46</sup> Global Public Policy Institute (GPPi) (2010) *Humanitarian Assistance: Truly Universal?* GPPi Research Paper 12, Berlin: GPPi.
- <sup>47</sup> Development Initiatives (2011a) *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, *op. cit.* pág.7.
- <sup>48</sup> Esto debería tomarse solo como una comparación general. Libia y Pakistán no se lanzaron al mismo tiempo. Las cifras citadas se obtuvieron el 28 de diciembre de 2011. Ver OCAH ONU Financial Tracking Service: <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=home> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>49</sup> Development Initiatives (2011c) presentación a Oxfam, 29 de noviembre de 2011, utilizando datos facilitados por el Financial Tracking Service de la ONU.
- <sup>50</sup> Oxfam Internacional (2011) *Real Time Evaluation Global Report for the East Africa Drought Response*, Oxford: Oxfam.
- <sup>51</sup> *Ibid.*
- <sup>52</sup> Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU (2011) *Somalia 2012 Consolidated Appeal*, p. 31, 'CAP Funding 2008-2011 por tablas mensuales: <http://ochaonline.un.org/somalia/AppealsFunding/CAP2012/tabid/7602/language/en-US/Default.aspx>
- <sup>53</sup> Royal Dutch Shell (2010) *Shell commits to flood relief*, Shell, 9 de Julio de 2010, [http://www.shell.com.pk/home/content/pak/aboutshell/media\\_centre/news\\_and\\_media\\_releases/archive/2010/flood\\_2010.html](http://www.shell.com.pk/home/content/pak/aboutshell/media_centre/news_and_media_releases/archive/2010/flood_2010.html)
- <sup>54</sup> Development Initiatives (2011) *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, *op. cit.* pág.6.
- <sup>55</sup> Development Initiatives (2010) *ALNAP conference – national governments and disaster response*, <http://feeds.feedburner.com/gha/domestic-response>  
<http://www.postnl.com/sustainability/partnerships/index.aspx>
- <sup>56</sup>

- <sup>59</sup> Development Initiatives (2011a) *Global Humanitarian Assistance Report 2011*, op. cit. pág.13.
- <sup>60</sup> OCHA-ONU (2011) *Arab and Muslim aid and the West: IRIN humanitarian news and analysis*, <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=94010>
- <sup>61</sup> OCHA-ONU (2011) *Strengthening Disaster Preparedness and Response Capacity*, Humanitarian Partnership Workshop for the Asia-Pacific Region, Shanghai, 12 de octubre de 2011.
- <sup>62</sup> Entrevista con el autor por E. Ford, Director de Campañas para la Sequía en el Cuerno de África, Oxfam GB (2011) Nairobi, 8 de noviembre de 2011
- <sup>63</sup> M. Delaney and J. Ocharan (2011) op. cit. pág.3.
- <sup>64</sup> Oxfam Internacional (2011) *El derecho a sobrevivir: el reto humanitario del siglo XXI*, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/derecho-a-sobrevivir-informe.pdf>
- <sup>65</sup> *Ibid.* pág.4.
- <sup>66</sup> D. Brown (2011) *Building effective partnerships: local views*, Humanitarian Exchange, n°. 50, Instituto de Desarrollo de Ultramar: Londres: <http://www.odihpn.org/documents/humanitarianexchange050a.pdf> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>67</sup> *Ibid.*
- <sup>68</sup> Oxfam Internacional (2011), Humanitarian Consortium Governance Group Communiqué, noviembre de 2011, pág. 2.
- <sup>69</sup> Oxfam Internacional (2011) *Cultivar un futuro mejor: justicia alimentaria en un mundo con recursos limitados* <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cr-growing-better-future-170611-summ-es.pdf>
- <sup>70</sup> Oxfam International (2011) *Whose Aid is it Anyway? Politicising aid in conflicts and crises*, <http://www.oxfam.org/en/policy/whose-aid-it-anyway>
- <sup>71</sup> DARA (2010) *Humanitarian Response Index 2010*, <http://daraint.org/wp-content/uploads/2010/10/HRI-2010-EXE-SUM.pdf>
- <sup>72</sup> S. Collinson, S. Elhawary y R. Muggah (2010) *States of Fragility: stabilisation and its implications for humanitarian action*, ODI Humanitarian Policy Group Working Paper, Londres: Overseas Development Institute. [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5537E23C2A88588449257734001CD9D1-Full\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5537E23C2A88588449257734001CD9D1-Full_Report.pdf) (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>73</sup> Development Initiatives (2011a) op. cit. pág.34.
- <sup>74</sup> M. Anderson (1999) *Do No Harm: how aid can support peace – or war*, Lynne Rienner: Boulder, Colorado
- <sup>75</sup> Oxfam International (2009) *Operational and Campaigning work in Humanitarian Crises: judging their relative impact: guidelines and procedures for Oxfam International staff*. Documento interno de Oxfam.
- <sup>76</sup> N. Zicherman et al (2011) *Applying conflict sensitivity in emergency response: current practice and ways forward*, Humanitarian Practice Network paper 707, London, Overseas Development Institute. Ver: <http://www.odihpn.org/documents/networkpaper070.pdf> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>77</sup> Asamblea General de la ONU (1991) op cit.
- <sup>78</sup> Global Public Policy Institute (2010) *Cluster Approach Evaluation 2: synthesis report*, [http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPI-URD\\_Cluster\\_II\\_Evaluation\\_SYNTHESIS\\_REPORT\\_e.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPI-URD_Cluster_II_Evaluation_SYNTHESIS_REPORT_e.pdf)
- <sup>79</sup> OCHA-ONU (2011) *Arab and Muslim aid and the West*, op. cit.
- <sup>80</sup> Oxfam International (2011) *Ready or Not: Pakistan's resilience to disasters one year on from the floods*, Oxfam Briefing Paper 150, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/download?ld=418343>
- <sup>81</sup> Oxfam International (2011) *Disaster Risk Reduction – fundamental to saving lives and reducing poverty*, Informe sobre la sequía en el Cuerno de África, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/disaster-risk-reduction-fundamental-to-saving-lives-and-reducing-poverty-143690>
- <sup>82</sup> Development Initiatives (2011d) *Analysis of Financing Mechanisms and Funding Streams to Enhance Emergency Preparedness*, Informe de síntesis, pág. 1.
- <sup>83</sup> Development Initiatives (2011b) *Domestic response to humanitarian crises: Uganda trudges on*, op.cit.
- <sup>84</sup> Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction (2011) *Views from the Frontline, Summary report*, [http://www.globalnetworkdr.org/images/documents/vfl2011\\_report/summary\\_report\\_en.pdf](http://www.globalnetworkdr.org/images/documents/vfl2011_report/summary_report_en.pdf)
- <sup>85</sup> Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (2010) *Local Governments and Disaster Risk Reduction: good practices and lessons learned*, págs. 10 – 13: [http://www.unisdr.org/files/13627\\_LocalGovernmentsandDisasterRiskRedu.pdf](http://www.unisdr.org/files/13627_LocalGovernmentsandDisasterRiskRedu.pdf) (última visita el 29 de diciembre de 2011).
- <sup>86</sup> *Ibid.*
- <sup>87</sup> P. Gubbels (2011) *Escaping the Hunger Cycle: Pathways to Resilience in the Sahel*, <http://community.eldis.org/sahelworkinggroup>
- <sup>88</sup> Oxfam International (2011) *Real Time Evaluation Global Report for the East Africa Drought Response*, op. cit.
- <sup>89</sup> UN World Chronicle, interview with Sadako Ogata, 14 March 2005: <http://www.un.org/webcast/pdfs/wc970.pdf>
- <sup>90</sup> Oxfam International (2011) *Bangladesh RRD case studies*
- <sup>91</sup> P. Harvey (2009) 'Towards good humanitarian government: the role of the affected state in disaster response', ODI Humanitarian Policy Group Policy Brief 37, <http://www.odi.org.uk/resources/download/4196.pdf>
- <sup>92</sup> Entrevista del autor con R Blume, Oxfam GB (2011) 16 de noviembre de 2011.
- <sup>93</sup> S. Douik (2011) 'Local Partnerships in Humanitarian Aid', <http://www.ONGvoice.org/documents/voice%2014%20HD.pdf>
- <sup>94</sup> Oxfam International (2009) Real Time Evaluation: Typhoon Ketsana / Ondoy, Philippines'
- <sup>95</sup> Oxfam International (2011) *Sendong Strategy*, informe interno, diciembre de 2011.
- <sup>96</sup> Resolución de la Asamblea general de la ONU (1991) <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>

- <sup>97</sup> Oxfam International (2011) *Disaster Risk Reduction – fundamental to saving lives and reducing poverty*, Informe de Investigación sobre la sequía en el Cuerno de África, <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/download?id=426066>
- <sup>98</sup> Para la amplia contribución de Oxfam para superar el desafío de la resiliencia, consultar: [www.oxfam.org/crece](http://www.oxfam.org/crece)
- <sup>99</sup> IFRC et al (1995) *The Code of Conduct for the Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*, <http://www.ifrc.org/Docs/idrl/I259EN.pdf>
- <sup>100</sup> ICRC (2009) *The ICRC: its Mission and Work*, [http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc\\_002\\_0963.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc_002_0963.pdf)
- <sup>101</sup> Good Humanitarian Donorship (2003) <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/gns/principles-good-practice-ghd/overview.aspx>
- <sup>102</sup> ICRC (2009) *Op. cit.*
- <sup>103</sup> El Foro Humanitario es una red de organizaciones humanitarias compuesta por países musulmanes y países occidentales. Consultar: <http://www.humanitarianforum.org/pages/en/about-us.html> (última visita el 29 de diciembre de 2011)
- <sup>104</sup> <http://www.easons.com/display.asp?ISB=9781849041638>
- <sup>105</sup> MSF (2011) 'Humanitarian Negotiations Revealed', C. Hurst & Co: London
- <sup>106</sup> OECD (2005) *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>
- <sup>107</sup> Global Public Policy Institute (2010) *Humanitarian Assistance: Truly Universal?* GPPi Informe de investigación 12, Berlín: GPPi. *op. cit.*
- <sup>108</sup> *Ibid.*, pág. 9.
- <sup>109</sup> Agencia Danesa de Desarrollo Internacional, DANIDA (1996) *Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda*
- <sup>110</sup> <http://www.sphereproject.org>
- <sup>111</sup> <http://www.hapinternacional.org>
- <sup>112</sup> <http://www.peopleinaid.org>
- <sup>113</sup> M. Delaney y J. Ocharan, *op. cit.* p.4–7.
- <sup>114</sup> Oxfam International (2011) *Bangladesh DRR case studies*
- <sup>115</sup> DARA (2011), *op. cit.*

© Oxfam Internacional, febrero de 2012

Este documento ha sido escrito por Edmund Cairns, asesor principal de campañas para asuntos humanitarios y de seguridad en Oxfam GB, con el apoyo de los colegas de Oxfam Internacional en todas las regiones, entre ellos Aimee Ansari, Jane Cocking, Tom Fuller y Michael Bailey. Oxfam agradece la ayuda de las muchas organizaciones citadas en este informe. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto cuenta con derechos de autor pero puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Para más información sobre los temas tratados en este informe, por favor envíe un mensaje a [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org). La información en esta publicación es correcta en el momento de publicarse.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional bajo ISBN 978-1-78077-057-4 en febrero de 2012. Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

## Oxfam

Oxfam es una confederación internacional de quince organizaciones que trabajan conjuntamente en 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org));

Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au));

Oxfam Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be));

Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca));

Oxfam Francia ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org));

Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de));

Oxfam Reino Unido ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk));

Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk));

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Intermón Oxfam ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org));

Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org));

Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz));

Oxfam Mexico ([www.oxfamMexico.org](http://www.oxfamMexico.org)),

Oxfam Novib – Países Bajos ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl));

Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Las siguientes organizaciones son actualmente miembros observadores de Oxfam que trabajan hacia su completa afiliación:

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

Oxfam Italia ([www.oxfamitalia.org](http://www.oxfamitalia.org))

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite [www.oxfam.org/es](http://www.oxfam.org/es)

Correo electrónico: [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

